

A - 7962 //

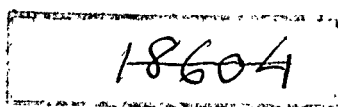
3664.

EESTI RAHVUSLASTE KLUBI TOIMETISED NR. 1

ETTEPANEKUID
EESTI VABARIIGI 1920. A.

PÕHISEADUSE MUUTMISEKS

VALTER NÖGES



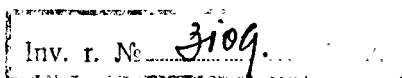
RIIGI- JA RAHVUSVAHELISE
ÕIGUSE INSTITUUT

439



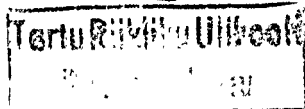
3109

ED. ROOS'I KIRJASTUS / TARTU 1932



A - 7962

2



155921

Trükitud Ed. Bergmanni trükikojas Tartus 1932

EESTI RAHVAS, KÕIKUMATUS USUS
JA VANKUMATUS TAHTMISES LUUA
RIIKI, KUULUTAS EESTI 1918. A. 24.
VEEBRUARIL OMA MAANÕUKOGU
VANEMATEKOGU KAUDU ISESEIS-
VAKS, SÕLTUMATUKS VABARIIGIKS,
KUS ON RIIGIVÕIM RAHVA KÄES JA
MIS ON RAJATUD ÕIGLUSELE, SEA-
DUSELE JA VABADUSELE, KAITSEKS
SISEMISELE JA VÄLISELE RAHULE
NING PANDIKS PRAEGUSTELE JA
TULEVASTELE PÕLVEDELE NENDE
ÜHISKONDLIKUS EDUS JA ÜLDISES
KASUS.

Eesti Vabariigi Põhiseadusest ja
Eesti Maapäeva Vanemate Nõu-
kogu 1918. a. 24. veebruari manifes-
tist kõigile Eestimaa rahvastele.

Saateks.

Käsitelles VIII Eesti Õigusteadlaste Päeval parlamentarisismi kriisi küsimust, lõpetas K. Kornel oma ettekande Genfi ülikooli prof. Van den Bossche'i järgmiste sõnadega: „Mitte need ei ole demokraatia suurimad vastased, kes diktatuurist unistavad, vaid need, kes kinniste silmadega ringi käivad ja parlamentarismi kriisi olemasolu tunnustada ei taha.“ Ent meil Eestis on veel suuremaid demokraatia vastaseid: kas pole seda just need, kes küll tunnustavad parlamentarismi kriisi meil, kuid vaatamata sellele siiski ei sõanda tarvitada mõjuvaid vahendeid mainitud pähe kõrvaldamiseks. Vähe on ainult haiguse äratundmisest, hoopis olulisem on sellele õige arstiimi määramine, ent kõige tähtsam aga — organismi enese terveks ravimine.

Käesolevas kirjutises on antud üldine ülevaade neist tähtsamaist vahendest, milliseid on soovitatud siiani meie riikliku elu tervendamiseks. On püütud ette näha ning äärmise erapooletusega hinnata neid tegelikke tulemusi ja võimalikke tagajärgi, mis saavutatavad ning mis võivad ilmneda mainitud vahendite tarvitamisel. Suurema objektiivsuse mõttes pole teiste seisukohti neis küsimusis mitte refereeritud, vaid on toodud mõtteavaldajate oma sõnadega. Põllumeestekogude ja rahvaerakonna riigikogurühmade poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseelnõude kättesaadvustamiseks on nad paigutatud lisadena koos maksva põhiseaduse tekstiga käesoleva töö lõppu.

Neillegi, kes ei saa pooldada ühel või teisel põhjusel allakirjutanu vaateid ning positiivseid ettepanekuid, eriti mis puutuvad Riigikogu valimiseaduse muutmisse ning meie riigi valitsusvõimu organi ümberkujundamisse, võib käesolev kirjutis siiski ühte või teist pakkuda, kuna ta annab võrdlemisi täieliku ülevaate Põhiseaduse muutmise senisest käigust ning mõtteavaldusist selle küsimuse üle. Allakirjutanu on püüd-

nud näidata oma positiivsete ettepanekutega uut suunda meie riikliku elu ning võimuorganite paremaks korraldamiseks, kusjuures aluseks on jätud demokraatlik riigikord kui kõige kohasem meie rahvale. Kui esitatud viiped ja ettepanekud vähegi kaasa aitaksid meie ühiskondliku elu tervendamisele ning meie riigi põhikorra suuremale demokratiseerimisele, siis on käesolev kirjutis oma ülesande täiel määral täitnud.

Saates käesoleva töö avalikkuse ette loeb allakirjutanu oma meelepäraseks kohuseks tänada mitmeid nii või teisiti teose saamisloos kaasaaitanud, eeskätt Eesti Rahvuslaste Klubi kesктоimkonda — R. Amberg'i, A. Eller'i ja Ed. Roos'i, kes käsikirja paljundada laskmisega võimaldasid käesoleva kirjutisega tutvumise mitmekümnele isikule enne selle trükkimineku, mis tööle mitmeti kasuks on tulnud. Erilist tänu pälvivad aga: riigikohtunik T. Grunthal, õigusteadlane H. Kukke, dr. O. Looorits, prof. dr. N. Maim, õigusteadlane A. Mägi, õigusteadlane M. Nurk, admiral J. Pitka, majandusteadlane E. Poom, Riigikohtu prokurör R. Rägo, ins. L. Sapotzki ja Põhiseaduse muutmise alamkomisjoni esimees prof. J. Uluots, — kes kõik kas oma kaasabiga materjalide hankimisel või asjatundlikkude nõuannetega on mõjustanud käsitluse suuremat viimistlemist. Lõpuks keeleliste näpunäidete ja töö kõigiti maitseka väljaandmise eest südamlük tänu Ed. Roos'ile.

Tartus, näärakuul 1932.

Valter Nõges.

Sissejuhatis.

§ 1. Küsimuse püstitus.

I. Eesti riikliku ehitise põhijooni. — Põhiseaduse järgi on Eesti rahva-vabariik, kus riigivõim on rahva enese käes. Rahvas teostab seda võimu oma hääleõiguslike kodanikkude kaudu, kellel on õigus valida Riigikogu, nõuda viimase poolt vastuvõetud seaduste rahvahääletusele panemist ja uute seaduste andmist rahvaalgatuse korras. Riigikogu teostab rahvaesindajana riigi seadusandlikku võimu, kuid peale selle on ta otsustandev riigi valitsemises ja teatava määraneni ka kohtukorralduses. Põhiseaduse järgi teostab Eestis valitsemisvõimu Riigikogu poolt ametisse kutsutav Vabariigi Valitsus, kes juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Vastavalt parlamentaarsele korrale ajab valitsus küll iseseisvat poliitikat, või täpsamalt, ta teostab iseseisvalt Riigikogu enamuse poolt heaks kiidetud tegevuskava, kuid võimul püsimiseks peab ta tugima Riigikogu enamuse usaldusele, sest valitsus või tema üksikud liikmed on kohustatud lahkuma ametist, kui Riigikogu avaldab neile otsest umbusaldust. Samuti pole kohtuvõim eraldatud täiel määral Riigikogu mõjupiirkonnast, sest ülemat kohtuvõimu teostab Eestis Riigikogu poolt eluajaks valitud riigikohtunikest koostuv Riigikohus. Teised kohtunikud nimetab ametisse Riigikohus. Ka riigiasutiste ja -et-

tevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli teostab Riigikogu tema poolt ametisse seatava Riigikontrolli kaudu. Kõigest sellest nähtub, et Eesti praeguse põhiseaduse alusel loodud riigiehitist iseloomustab eriti riigivõimu tegeliku teostamise keskendumine enam-vähem järjekindlalt Riigikogu kätte.

II. Mõjustusi Põhiseaduse kujundamisel. — Eesti Vabariigi Põhiseadus on vastu võetud Asutava Kogu poolt 1920. a. 15. juunil ning omandab maksvuse kogu ulatuses sama aasta 21. detsembrist alates. Põhiseaduse valmine langeb ühte meie riikliku iseseisvuse esimeste aastatega, milliseid ei lahuta suur ajavahemik 1917. a. Vene revolutsioonist. Säärased sündmused tõstavad tavaliselt esikohale kollektiivi ning tõrjuvad tagaplaanile isiku kui üksiku tähtsuse. Võib-olla, me ei eksi, kui näeme selles üht mõjustust meie riikliku valitsusvõimu korraldamisel: pole ju koondatud valitsusvõim meil ühe isiku kätte, vaid ta on usaldatud kolleegiumile Vabariigi Valitsuse näol. Kuid veel enam mõõduandev meie Põhiseaduse loomisel oli kahtlemata vene intelligentsi maailmavaateline seisukoht, näha kõike halba riigivalitsuses kui säärases. See vaade oli omane ka ühele osale meie Põhiseaduse koostajaist, eriti neile, kes kuulusid Asutavas Kogus vasakpoolsesse tiiba. Seepärast on teatud määral õigus Th. Rõugul, kes väitis Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu II kongressil meie Põhiseaduse loojate kohta, et neil

„Kõige suurem hirm oli see, et valitsus ei saaks kuidagi viisi liig suuri õigusi, liig suurt kompetentsi. See hirm paistab välja esimesest peatükist kuni Põhiseaduse lõpuni. Vastavalt sellele taheti anda Riigikogule võimalikult suured õigused ja suur mõju ja valitsuselt kõik mis võimalik ära võtta.“¹⁾

1) Päevaleht 1931, nr. 82.

Pole huvituseta siinkohal märkida Asutava Kogu suuremate erakondade seisukohti koostatava põhiseaduse kohta, mis avaldasid nende esindajad 1919. a. 15. juunil põhiseadusekomisjonis.¹⁾ Nii deklareeris Asutava Kogu liige (Akl.) M. Kurs-Olesk, et „sotsiaaldemokraadid soovivad põhiseadust sama põhimõtte järgi edasi arendada, nagu need Vabariigi valitsemise ajutise korra kokkuseadmisel üles seatud“.²⁾ Akl. J. Seljamaa teatas, et tööerakond tahab seda sama, eitab parlamentarismi ameerika- või prantsuse-taolise presidendiga eesotsas; soovib šveitsikujulist konstitutsiooni.“ Akl. K. Einbund tähendas, et „rahvaerakond seisab ajutise põhiseaduse alustel, kõik võim olgu seadustandva koja käes“. Akl. J. Uluots kinnitas, et „maarahva liit soovib: 1) demokraatlikku riigikorda kõige laiemal määral, majesteet — rahvas — teostagu kõrgemat võimu üldise hääletamise kaudu; 2) seadustandev võim olgu üldiselt valitud seadustandva koja käes; 3) täidesaatev võim ja riigi esindus seisku senati käes, kelle liikmed valitagu maakondade ja suuremate linnade poolt igatühelt eraldi; sel viisil väheneks valitsemises parteilikkus, ametisse pääseksid tublimad jõud ja kohalikud huvid leiaksid rohkem kaitsmist“.

Kui lisame kõigele eesõeldule pildi Asutava Kogu parteilisest jagunemisest,¹⁾ kus sotsialistid

1) Vt. Asutava Kogu põhiseadusekomisjoni protokoll 1919. a. 15. juunist, nr. 2.

2) Vt. selle kohta Asutava Kogu protokollid, 1. istungjärg, 1919. a. Eesti Vabariigi valitsemise ajutine kord on vastu võetud Asutava Kogu poolt 4. juunil 1919 [Riigi Teataja (RT) 1919, 44, I, 91], vastavalt selle 9. §-ile kuulub Eesti Vabariigi kõrgem võim Eesti Vabariigi rahvale; rahva nimel ja tema valikul teostab kõrgemat võimu Asutav Kogu; Asutava Kogu volitusel ja valve all teostab ülenähtavat valitsusvõimu Vabariigi Valitsus; Asutava Kogu volitusel ja vabariigi nimel teostab ülemat kohtuvõimu Riigikohus.

3) Asutava Kogu 120-st liikmest oli 41 sotsiaaldemokraati, 30 tööerakondlast, 25 rahvaerakondlast, 8 maarahva-liidu esindajat,

tööerakonnaga moodustasid täieliku enámuse, siis oleme saanud ülevaate tollest olustikust, kus loodi meie Põhiseadus ning neist peamisist mõjustusist, mis leidsid kajastuse meie riiklikus ehitises, mida iseloomustab ühelt poolt Riigikogu ülevõim ning teiselt poolt valitsusvõimu nõrkus.

III. Põhiseaduse muutmistarviduse eitajaid ja pooldajaid. — Üksteist aastat on teostatud Eestis riigivõimu praeguse põhiseaduse ja tema alusel antud seaduste põhjal. See aeg ei ole kuigi pikk, kuid selle keskel on ometi avaldunud meie riiklikus ehitises mõnedki puudused, mis on valusasti tunda andnud meie ühiskondlikus elus. Nende puuduste olulust ei eita meil ükski poliitiline erakond, selles suhtes on kõik parteid ühel seisukohal. Kuid põhjalikult erinevad on need vahendid nii oma tähenduselt kui ka ulatuselt, mida nad soovivad nende pahede kõrvaldamiseks. Riigikogu vasaktiib ja osa tööerakonda on asunud seisukohale, et meie riiklikus ehitises avaldunud puudusi on võimalik kõrvaldada küllaldaselt määral praegust põhiseadust maksma jättes. Sama kinnitab ka VII Eesti Õigusteadlaste Päev oma 1928. a. 13. aprilli järgmises otsuses:

„VII Õigusteadlaste päev, ära kuulanud referaadid ja läbirääkimised, ning tähele pannes,

1) et maksev põhiseadus kindlustab riigivõimu rahva käes olemise ja määrab riigiorganid, mis seda riigivõimu teostavad rahva põhiseadusliku volituse ulatuses;

et Riigikogu volitused on võrdlemisi laiaulatuslikud ning lubavad riigielu, eriti ka tema tegevust korraldada rahuldavalt ja otstarbekohaselt;

2) et on olemas volitused Vabariigi Valitsuse ja üldse valitsemisaparaadi väljaarendamiseks vastavalt tegeliku elu

7 sotsialistide-revolutsionääride esindajat, 5 kristlikust rahvaerakonnast, 3 saksa erakonnast ja 1 vene kodanikkudekogu esindaja.

nõuetele, eriti Vabariigi Valitsuse pülsivamaks tegemise ja tema võimu suurendamise mõttes;

et on volitused kindlustada Riigivanemale kui riigi-
peale vääriline seisukoht rahvusvaheliselt ja riiki juhtiv seisukoht
siseriiklikult;

et kõik põhiseadusega antud võimu teostamine eeldab vasta-
vaid riiklikke omadusi, mille arendamise ja korral-
damise eest tuleb tõsiselt hoolitseda,

õ) ning leiab kõigil esitatud põh-
justel, et praegusel ajal puudub olu-
line vajadus Eesti Vabariigi põhisea-
duse muutmiseks".¹⁾

Nii näeme, et ka VII Õigusteadlaste Päev seab üles
nõude, et enne Põhiseaduse muutmist tuleks ära kasus-
tada teisi võimalusi meie rahva ühiskondliku elu pare-
maks korraldamiseks. Selle otsuse tähtsuse õigeks hin-
damiseks olgu tähendatud niipalju, et õigusteadlaste
päevade resolutsioonides väljendub tavaliselt referentide
ja oponentide kompromiss-seisukoht, mis õigusteadlaste
päeva poolt enamail juhtumel võetakse vastu ühehäälselt.

Kuid parempoolsed poliitilised era-
konnad on asunud Põhiseaduse muutmisküsimuses
teisele seisukohale. 29. septembril 1926, seega juba viis
aastat tagasi, esitati Riigikogu põllumeesteko-
gude rühma poolt Riigikogule seaduseelnõu pealkirja
all: „Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmisseadus“, kuid
see eelnõu ei leidnud Riigikogu poolt siis tarvilikku käiku
seaduseks saamiseks. IV Riigikogu valimistel esinevad
Põhiseaduse muutmise nõudega peale põllumeestekogude
veel rahvaerakond, kristlik rahvaerakond ja majandus-
rühm. Varsti pärast IV Riigikogu kokkuastumist esitavad
põllumeestekogud ja rahvaerakond oma

1) Vt. Juriidiline ajakiri Õigus 1928, nr. 5/6/7, lk. 223.
Autori sõrendus. Samuti on sõrendused järgnevais isitaatides au-
tori poolt.

Riigikogu rühmade kaudu, mõlemad iseseisvalt, riigivamemale põhiseaduse muutmise eelnõud.¹⁾ Kumbki eelnõu ei erine teineteisest palju ja neis nähakse ette praeguse põhiseaduse osalist muutmist. Teatud tõuke meie Põhiseaduse muutmisküsimuse kiiremaks otsustamiseks andis kahtlemata Eesti Vabadussõjalaste II Üleriiklik Kongress märtsis 1931. Sel kongressil harutati peamiselt meie ühiskondliku korraldusega seoses olevaid küsimusi ning leiti tarvilikuks nõuda teatud uuenduste teostamist meie riiklikus ehitises. Kongress volitas Vabadussõjalaste Keskkliidu juhatust nõutama selgust kolme kuu jooksul selle kohta, kas Vabariigi Valitsus või Riigikogu, või mõni teine kavatseb läbi viia neid põhimõtteid, mis kongress vastu võttis. Kui selle aja jooksul neist keegi seda ei kavatse, siis volitab ja kohustab kongress keskjuhatust astuma tegelikke samme kongressi poolt heaks kiidetud põhimõtete ja uuenduste maksmapanemiseks seaduslike abinõudega.²⁾ Vastav märgukiri esitati Vabariigi Valitsusele. Et sel sammul oli teatud mõju, seda tõendab küll osaliselt kas või see asjaolu, et juulis 1931 peeti kaks suuremat riigikogurühmade vahelist nõupidamist põhiseaduse muutmise asjus ning moodustati rühmade vaheline alamkomisjon koosseisus: prof. J. Uluots, H. Kukke ja A. Rei. See alamkomisjon on asunudki Põhiseaduse muutmise eelnõu väljatöötamisele, püüdes kokkukõlastada

1) Põllumeestekogude poolt väljatöötatud Põhiseaduse muutmise seaduse eelnõu: 1929. a. 9. novembri Kaia s, nr. 265. Rahvaerakonna kava algusredaktsioonis: 1929. a. 7. juulil Postimehes, nr. 160. Mõlemad kavad on ilmunud 1931. a. 16. septembril ajalehes Võitlus, nr. 3 lõplikul kujul, kuid selgustkirjadeta.

2) Vt. Päevaleht 1931, nr 82, kus on ära toodud Eesti Vabadussõjalaste II Kongressi resolutsioonid ja ühtlasi kokkuvõtte selle kongressi ettekannetest ning üldisest käigust.

kõigepealt põllumeestekogude ja rahvaerakonna vastavad kavad.

IV. Arutelu lähtekoht ja ulatus. — Käesoleva kirjutise ülesandeks ongi kergendada seisukoha võtmist laiemal rahvahulka del meie Põhiseaduse muutmisküsimuses. Püüame iseloomustada lühidalt meie seadusandlus- ning valitsusvõimu korraldust ja nende vastastikust vahekorda. Katsume analüüsida meie riiklikus ehitises avaldunud puudusi ning varjukülgi, püüdes leida neid esile mananud asjaolusid ja põhjusi. Edasi tahame kaaluda võimalikult kõiki neid meie riigi seadusandliku koja ja valitsusvõimu ümberkorraldamiseks soovitatud tähtsamaid abinõusid ja teid, lähtudes seejuures mitte üksikute huvirühmitiste hetkelisist eripüüdeist, vaid meie kogu rahvuse kui kestva elustiku üldhuvideist ja nõudeist. Tahame võtta neis küsimusis seisukoha ja ette näha võimalusi ja vahendeid nende parandamispüüete teostamiseks, mis on sihitud meie riikliku ehitise ja korralduse tervendamisele, kusjuures aluseks on jäetud demokraatlik riigikord kui kõige kohasem meie rahvale. Meie tahame jõudu mööda kaasa töötada selleks, et Eesti Vabariik oleks rajatud õiglusele, seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegusile ja tulevasile põlvile nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus.

1. peatükk.

Riigikogu ümberkujundamine.

§ 2. Riigikogu ülesanded ja töökorraldus.

1. Riigikogu oma ülesandeilt teiste riikide rahvaesinduskogude keskmise läbilõiguga võrrelduna. Analüüsinud eespool üldjoontes meie Põhiseaduse alusel loodud riiklikku ehitist, jõudsime tulemusele, et meil on läbi viidud Põhiseadusega riigivõimu järjekindel koondamine Riigikogu kätte. Riigikogu on otsustandev seadusandluses, valitsemises ja teatud määran ka kohtukorralduses. Kui me kõrvutame oma Riigikogu ülesandeid teiste riikide rahva-esinduskogude funktsioonidega, siis peame küll tunnustama, nagu seda väitis täiesti õigustatult prof. J. Uluots, VII Õigusteadlaste Päeval, et „Eesti Riigikogu erineb teiste parlamentide keskmisest läbilõikest:

1) Oma kodus korras peab Riigikogu määrama ja korraldama terve rea niisuguseid funktsioone, mida teistel parlamentidel pole olemas või sellisel määral pole olemas, nagu muudel parlamentidel läbilõikes.

2) Seaduseandluses kannab Riigikogu täielikku ja absoluutset vastutust ega ei saa tema jagada seda vastutust niisuguste instantsidega, nagu seda on riikides, kus olemas teine koda või veto-õigusega varustatud riigipea (monarh, president).

3) Täidesaatva (valitsusliku) võimu organiseerimine lasub täielikult Riigikogul, kuna parlamentidel läbilõikes seda funktsiooni pole.

4) Kõrgema kohtulise organi kujundamine on Riigikogu ülesanne, kuna parlamentide läbilõikes ei või seda tähele panna.

5) Riigikontrolli aparaat on Eestis täielikult Riigikogule alluv asutis, kuna parlamentide läbilõikes seda ei leia.

6) Ka administratiivaktide teostamine lasub Riigikogul rohkem, kui seda on parlamentide läbilõikes. Viimati

7) Ei tohi siiski unustada, et Eesti Riigikogu pole võimalik ka laiali saata, nagu seda sagedasti võib näha muude riikide ehitustes".¹⁾

Nagu eesõeldust nähtub küllaldaselt, on meie Riigikogu tähtsamaid asutisi Eesti Vabariigis, ta on keskse tähendusega meie riigi ja rahva elu korraldamises. Samuti nägime, et meie Riigikogul on rohkem võimu kogu riigielu korraldamiseks, tal on enam ülesandeid ning vähem kontrolli enese üle kui teiste riikide rahvaesinduskogudel läbilõigus. Järelikult on ka täiel määral põhjendatud prof. J. Uluotsa poolt VII Õigusteadlaste Päevale 12. aprillil 1928 esitatud järgmine tees:

"Riigikogu laadi ja funktsioonide iseärasuste tõttu on Riigikogu liikmetelt tegelikult nõutav kõrgendatud endavalitsemine, kõrgendatud organiseerimisvõime ja kõrgendatud oskus riiklikkude asjade ajamises. Nende omaduste puudulikkuse korral võivad paratamatult tekkida soovid Riigikogu laadi ja funktsioonide muutmise sihis."²⁾

II. Riigikogu omaduseline tase ja selle järelused. — Kuidas on lood selles suhtes meie Riigikoguga? Kas ta on kõrgem moraalselt, intellektuaalselt ja organisatoorselt kui keskmises läbimõõdus kõik teised rahvaesinduskogud maailmas? Kui tahame püsida erapooletul tasemel, siis peame küll tunnustama, et Eesti Riigikogu pole olnud tähendatud omustelt ei halvem ega parem,

1) Vt. Õigus 1928, nr. 5/6/7, lk. 173.

2) Vt. Õigus 1928, nr. 5/6/7, lk. 161 ja 224.

kui teised rahvaesinduskogud läbilõigis. Missugused on aga säärase asjaolu tagajärjed, seda on võinud tähele panna igaüks meist, kes vähegi on jälginud Riigikogu tegevust. Kuivõrt ajakõrgusel seisev ning üldse täiuslik on Riigikogu oma otsese ülesande täitmisel, s. o. seadusandluse alal, selle kohta on arvustavalt mõtteid vahetatud eriti viimasel ajal, kus on püsinud elavalt päevakorras parlamentarismi kriisi küsimus. Meil ei tarvitse vahest selle juures üksikasjalikumalt peatuda, piisab võib-olla kui esitame siinkohal kõnesoleva küsimuse kohta meie vanema riigitegelase, nimelt riigikoguliikme A. Reiarvamus, kelle demokraatlikkuses meil ometi ei tarvitse kahelda. VII Õigusteadlaste Päeval väitis mainitu järgmist: „... oleks üleliigne hakata esitama tõendusi selle kohta, et praegune Eesti seadusandlus oma tehnilise külje poolest — pehmetelt õeldes — jätab palju soovida. See tõsiasi on nii üldiselt tuttav, et ta tõepoolest põhjendamist ei vaja“.¹⁾ Kuid samuti valitsusvõimu korraldamises ei ole käinud meie Riigikogu käsi paremini, seda peaks tõendama küllaldaselt juba ainult seegi asjaolu, et praeguse Põhiseaduse maksvuse ajal on vahetunud vabariigi valitsused meil keskmiselt iga 10 kuu järele. Missugusest pideva politika ajamisest riigi valitsemises saab ja võib üldse juttu olla säärase olukorra juures?!

III. Riigikogu töökoorma vähendamise tarve ja selle võimalusist. — Vaevalt küll võime veeretada süüdi nende puuduste pärast, mis on avalikuks tulnud meie seadusandluses ja eriti valitsemise alal, niivõrt Riigikogule enesele kui just meie põhiseadusele, mis on asetanud Riigikogu temale üle jõu käivate ülesannete ette. Ainukeseks õigeks pääsuteeks sellest raskest olu-

1) Vt. *Õigus* 1928, nr. 5/6, 7, lk. 161.

korraast näib olevat Riigikogu töökoorma vähendamine. Seda sihti taotlevadki niihästi rahvaerakonna kui ka põllumeestekogude poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseelnõud. Kujukalt on see mõte kokku võetud eriti viimase kava seletuskirjas:

„Ilmsikstulnud puudusi saab orgaaniliselt kõrvaldada ainult sel teel, et tarvilisel määral kergendatakse riigikogul lasuvat riigivõimu liig suurt raskust, kindlustatakse valitsemise võimukand ja tarvilikku rippumattust riigikogust ja ka kohtuvõim seatakse oma organite loomise suhtes ühendusse mitte ainult ühe, vaid kahe rahva poolt otseselt seatud riigiorganiga. Sellega saavutatakse riigivõimu tarvilik jaotus mitme organi vahel, nii et ühelegi neist poleks kanda riigivõimu liigselt suurt raskust. Ühtlasi tuleb tähendada organite vastastikuseid suhteid korraldada nõnda, et vaatamata igatüüpe iseseisvusele oleks kindlustatud riigikogu ja valitsemise võimu organite tarviline koostöö ning kohtute rippumattus õiguse mõistmises. Kõige selle tagajärjeks osutub riigivõimu organite tasakaalustatud tegevus suveräänse rahva volitustel ja ühtlasi sellesama rahva õiguste täielikum kindlustamine.“¹⁾

Pole kahtlust selles, et osa neist kavatsusist on võimalik teostada Riigikogu kodukorra muutmise ja töökorralduse parandamisega, eriti mis puutub seadusandliku töö ratsionaliseerimisse. Kuid samuti peaks olema selge, et ainult selle vahendi rakendamine ei suuda kuigi palju kaasa aidata Riigikogul lasuva riigivõimu liiga suure raskuse kergendamisele, eriti siis, kui me peame tarvilikuks vähendada Riigikogu osa riikliku valitsusvõimu teostamises. Viimast eesmärki on võimalik taotella praeguses olustikus ainult meie praeguse põhiseaduse muutmisega.

Rahvaerakonna ja samuti põllumeestekogude kava järgi jääb Riigikogu peaülesandeks, nagu praegugi, seadusandlus ja järelevalve valitsuse tegevuse üle. Edasi on Riigikogu otsustandev, jälle nagu praegugi, riigi sis-

1) Kaja 1929, nr. 265.

setulekute ja väljaminekute eelarve ja välisriikidega sõlmitavate lepingute kinnitamisel, mobilisatsiooni ja kaitseisukorra väljakuulutamisel, riigikohtunikkude valimisel, sõja kuulutamisel ja rahu tegemisel. Riigikogu töökoormis väheneb peamiselt ainult ühes punktis. Praeguse Põhiseaduse järgi kutsub vabariigi valitsuse ametisse ja vabastab ta sellest Riigikogu, mõlema kava järgi aga läheb üle see ülesanne vabariigi presidendile. Mõlemad Põhiseaduse muutmiseelnõud vähendavad Riigikogu vastutavust vastuvõetud seaduste eest sellega, et nad annavad presidendile õiguse seaduse väljakuulutamist seisma panna. Kahe viimase küsimuse juurde pöördume tagasi käesoleva kirjutise 2. peatükis ja seepärast me nende juures siinkohal lähemalt ei peatu. Täheksime ainult niipalju, et nende vahendite rakendamine vähendab osaliselt Riigikogu töökoormat ja seepärast näib olevat täiel määral õigustatud nende tarvituselevõtt.

IV. Viipeid Riigikogu töö viljakamaks muutmiseks. — Riigikogu seadusandlik töökorraldus on normitud lähemalt Riigikogu kodukorras, mis maksev juba 1921. aastast.¹⁾ Vahepeal on tehtud küll selles kodukorras mõningaid täiendusi, kuid need pole toonud olulisi muudatusi Riigikogu seadusandlikku töökorraldusse.²⁾ Seepärast tekitabki teatud määral imestust see asjaolu, et meil pole tehtud 1921. aastast siiani pea-aegu midagi seadusandliku töö otstarbekohastamiseks ja viljastamiseks, olgugi et selleks on näidatud nii mõningaidki teid meie tuntud riigitegelaste poolt. Tutelame siinkohal meelde ainult A. Rei ja K. Kornieli vastavaid ettekandeid meie õigusteadlaste päe-

1) Riigikogu kodukord on vastu võetud Riigikogu poolt 1921. a. 28. aprillil: RT 1921, 33, I, 26.

2) Riigikogu kodukorra täiendamisseadused: RT 1922, 159, 1, 105; RT 1926, 62, 1, 51.; RT 1929, art. 202.

vadel¹⁾. Riigikoguliige A. Rei, refereerides VII Õigus-
teadlaste Päeval Riigikogu töökorraldusest, püstitas järg-
mised teesid:

„1. Seaduse-eelnõude ettevalmistus ei
ole seni küllalt otstarbekohaselt korraldatud, millest on tingitud sea-
duste tehnilised puudused.

2. Iga seaduse juures tuleb vahet teha sisulise ja vormilise
külje vahel.

3. Seaduse-eelnõud peavad olema enne Riigikogule
esitamist asjatundjate juristide poolt põhjalikult läbi töötatud ja vas-
tavad eriteadlased peavad juriidiliste nõuandjatena osa võtma sea-
duse arutamisest Riigikogu komisjonis ja pleenumis, hooliisedes
seaduse formaaljuriidilise külje eest.

4. Riigikogu ja selle vastav komisjon
peaks seaduse-eelnõu hindama peamiselt
sisuliselt, s. o. poliitiliselt vaatepunktilt, nimelt kas eelnõu on
üldise sisu poolest vastuvõetav, võimata enese peale seaduse-eelnõu
üksikasjalikku ümberredigeerimist.

5. Seaduse-eelnõude ettevalmistamine
tuleb panna eriteadlastest-juristidest koos-
neva organi (instituudi) peale, mille koosseis peab olema
küllaldaselt suur ja tugev, ning tuleb korraldada selle organi esin-
dajate osavõttu seaduse-eelnõude arutamisest Riigikogu komisjo-
nides kui ka Riigikogu pleenumis.“²⁾

Nende teeside püstitamisest on möödunud juba kolm
aastat, kuid ometi pole veel midagi tehtud nende ellu-
viimiseks, olgu kas või osalises ulatuses või parandatud
ja täiendatud kujul.

On ju selge, et meil pole veel ära kasustatud kõiki
vahendeid, kõiki teid ja võimalusi Riigikogu töö vilja-
kamaks ja väärtuslikumaks muutmiseks. Riigikogu
istungijärk tuleks hoolega ette valmis-
tada Riigikogu juhatusel koos Vabariigi Valitsusega,

1) A. Rei ettekanne „Riigikogu töökorraldusest“, avaldatud
Õiguses 1928, nr. 5/6/7, lk. 161 jj. — K. Korneli refe-
raat „Parlamentarismi kriisist“, ilmunud samuti Õiguses, 1929,
nr. 9/10, lk. 274 jj.

2) Õigus 1928, nr. 5/6/7, lk. 224.

eriti, mis puutub seadusandlust: tuleks alati koostada istungijärgu töökava, mis vastavate seaduseelnõudega ja nende seletuskirjadega tuleks aegsasti, üldreeglina juba istungijärgu vaheajal, kätte toimetada riigikoguliikmeile. Riigikogu komisjonides ja üldkoosolekuil ei tohiks arutada seaduseelnõude sõnastuse peenusi ja üksikasju, vaid peaks kaalutama seaduseelnõude põhimõttelist külge, nende mõtet ja sisu õiguspoliitiliselt seisukohalt. Seaduseelnõude koostamine, samuti ümbertöötamine vastavalt Riigikogu komisjonis või üldkoosolekul vastuvõetud põhimõttele võiks toimuda ainult vastavaist asjatundjast ning õigusteadlastest koosnevas komisjonis, nimetame seda kas kodifikatsiooniosakonnaks või mõne muu nimega. Selle komisjoni istungeist peaksid võtma osa ka valitsuse esindajad. E. Madissoni sõnade järgi puuduvad meil praegu kodifikatsiooniosakonna ja ministeeriumide vahel lähem koostöö, kusjuures koguni osa seaduseelnõusid valmivat ministritevahelises komisjonis, milles pole sageli ühtegi õigusteadlast ¹⁾.

Riigikogu üldkoosolekuil ei tohiks aega viita seadusandluse tehnilise küljega: seal võiks seaduseelnõu tervikuna kas vastu võtta või tagasi lükata, viimasel juhul kindlaks määrates tarviduse korral põhimõttelised alused seaduseelnõu muutmiseks või täiendamiseks. Tuleks tõsiselt kaalumisele võtta, kas Riigikogu töökorra sääraste muutmise juures on enam vajalik seaduseelnõu arutamine Riigikogus kolmel lugemisel. Kas ei võiks meile selles asjas eeskujuks olla Prantsuse parlament, mis näeb ette oma kodukorras seaduseelnõude arutamiseks ainult ühe lugemise (délibération), kusjuures ühe palatiliikme ettepanekul võib tulla kaalumisele kü-

1) Vrd. E. Madissoni sõnavõttu VII. Õigusteadlaste Päeval A. Rei referaadi puhul „Riigikogu töökorraldusest.“ Õigus 1928, nr. 5/6/7, lk. 168.

simus seaduseelnõu teisest lugemisest. Samuti poleks meilgi ülearune piirata Riigikogu üldkoosolekuil sõnavõtjate kõnelemisaega, nagu see on läbi viidud Prantsuse parlamendis 1926. a. 15. juuli resolutsiooniga.¹⁾ Asjata pole juhitud ka meie ajakirjanduses tähelepanu sellele, et Riigikogu võiks võita palju enam lugupidamist, kui ta võimalikult ruttu muudaks oma kodukorra ja paneks piiri oma liikmete liiga suurele vabadusele sõnavõtmistes. Riigikogu esimehele tuleb kindlustada õigus valvata selle järgi, et Riigikogus valitseks hea toon ja et seal ei viidetakse asjata aega puht-isiklikkude asjade arutamisega, mis sihitud pea eranditult demagoogia tegemisele.

Nende paari üldise märkusega pole suudetud ega tahetud anda täielikku arvustust meie Riigikogu töökorralduse kohta seadusandluse alal. Oleme esitanud siinkohal paar üldjoonelist Riigikogu kodukorra parandusettepanekut ainult selle asjaolu tõestamiseks, et meil ei puudu võimalused Riigikogu töö produktiivsuse ja intensiivsuse tõstmiseks. Vaja on vaid head tahet parandusettepanekute kaalumiseks ja veel enam nende teostamiseks.

§ 3. Riigikogu praegune valimisseadus ja selle puudusi.

1. Valimisseaduse aluslikke põhimõtteid. — Vastavalt meie Põhiseaduse 36. §-ile valitakse Riigikogu üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel. See tähendab: 1) et kõigil kodanikel, kes on jõudnud teatud vanuseni, on õigus osa võtta valimistest (üldsuse põhimõtte); 2) et iga valija häälel on valimistel ühesugune kaal (ühe-

¹⁾ Vrd. N. Maim: Parlamentarism i suverennoje gosudarstvo. Tartu, 1927. Lk. 45 jj.

ta osuse põhimõtte); 3) et iga valija annab oma hääle otse ühele või mitmele isikule, keda tema soovib näha Riigikogus (otsesuse põhimõtte); 4) et valija annab oma hääle nii, et kaasvalijad ei teaks seda, kelle poolt ta on hääletanud (salajasuse põhimõtte) ja 5) et Riigikogu parteiline või rühmaline jagunemine vastaks valijate parteilisele või rühmalisele grupeerumisele (proportsionaalsuse põhimõtte). Täielikuma pildi saamiseks olgu lisatud, et vastavalt Riigikogu valimisseadusele¹⁾ toimub Riigikogu liikmete valimine häälte isikliku andmise kaudu ühele kandidaatide nimekirjale, kusjuures valijale on antud õigus ette võtta ainult üht muudatust, nimelt ta võib nimekirjas alla tõmmata kriipsu ühe kandidaadi nimele, sellega tähendades, et tema soovib näha seda kandidaati esimesel kohal. 1926. a. viidi läbi Riigikogu valimisseaduses kaks uuendust, mis on tingitud soovist — vältida Riigikogu suurt parteilist killunemist. Nii hakati nõudma kandidaatide nimekirja esitajailt 500 - kroonilist kautsjoni, mis ainult sel juhul neile tagasi makstakse, kui nimekiri saab valimistel vähemalt ühe riigikoguliikme koha (§ 45). Teine uuendus kitsendab vähema häältearvuga nimekirjadel Riigikogus koha saamise võimaluse. Nii arvestatakse Riigikogu koosseisu kindlaksmääramisel ainult neid nimekirju ja nimekirjade ühendusi, mis on saanud vähemalt kaks riigikoguliikme kohta (§ 92).

II. Valimisseaduse puudusi. — Nagu eesõeldust nähtub, on meil Riigikogu valimisseaduses maksuma pandud liikumata nimekirjade printsiip peaaegu puhtal kujul. Valija on seotud praeguse valimis-

1) Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahva-algatamise seadus, vastu võetud Riigikogu poolt 1926. a. 18. veebruaril: RT 1926. 16. I. 17.

seaduse järgi valimistel nimekirjaga ja selles ette nähtud kandidaatide järjekorraga. Eespool nägime juba, et valijale on jäetud ainult üks võimalus selle järjekorra muutmiseks. Nimelt asetab valija ühe kandidaadi allakriipsutamiselega selle isiku nimekirjas esikohale. Loomulik on, et see ainukene abinõu ei suuda palju parandada üldist olukorda. Valija on ikkagi seotud erakonnanimikirjaga, kus üks või kaks tugevat kandidaati tõmbavad enesega kaasa Riigikokku terve rea vastuvõtmataid, keskpäraseid isikuid. Neile viimaseile kindlustatakse sel viisil kolmeks aastaks kindlapalgaline koht, kus nende teotsengute suuna määramisel pole sageli niivõrt mõõduandev riiklik vastutustunne kui just vastutamatu erakondlik keskkomitee.

Riigikogu valimisseaduse teiseks, mitte vähem oluliseks puuduseks on see asjaolu, et praegu puudub üldiselt valijate enamikul peaaegu igasugune lähem ühendus valitud saadikuga. Seda põhjustab esiteks juba see tõsiasi, et ükski valija, kes pole kasustanud valimistel ühe kandidaadi allakriipsutamise õigust, ei teagi õieti, kes on tema esindajaks Riigikogus. Teiseks aga, kui valitud saadik tahabki pidada tihedat sidet oma valijakonnaga, ta ei suuda seda kuigi edukalt teostada, sest meie valimisringkonnad on selleks liiga suured. Ainukesed valijad, kellel on siiski võimalus olla teatud määral ühenduses valitud esindajatega, on Riigikogus esindatud erakondade liikmed. Kuid sääraseid valijaid on meil ainult heal juhul kõige enam ehk 10% kogu valijakonnast.

Kõigele sellele lisandub veel üks tõsine pahe mis tingitud Riigikogu praegusest valimisseadusest. Nagu suuremas osas Euroopa riikides nii ka meil on praegu maksev valimistel proportsionaalsuse põhimõte. Säärane valimisviis näib olevat õiglane küll selles mõttes, et ta avab matemaatilise täpsusega tee Riigi-

kokku kõigile poliitilistele vooludele ja rühmitistele, kellel vähegi poolehoidjaid valijakonnas, kuid ta ebasoovita- vaks kaasnähuks on kahtlemata erakondade suure arvu pääs rahvaesinduskokku, mis raskendab seadusandlikku tööd ja ei võimalda luua püsivat valitsust. Meie parlament pakub selles järgmise pildi:¹⁾

Rahvaesinduskogu nimetus	Valimistel esinenud erakondi	Esinduse saanud erakondi	%
Asutav Kogu . .	10	8	80,0
I Riigikogu . . .	18	10	55,6
II Riigikogu . . .	26	14	53,8
III Riigikogu . .	14	10	71,4
IV Riigikogu . .	11	10	90,9

1926. a. valimis-seaduse uuendused valimiste kautsjoni ja väikerühmade esinduse saamise suhtes pole jätnud oma mõju avaldamata III ja IV Riigikogu koosseisule. Kuid siiski on IV Riigikogus esinduse saanud 10 erakonda, missugune arv ei ole kaugeltki väike ja mille vähenemist praeguse valimisseaduse juures vaevalt võib loota lähemal ajal. Pealegi näib Riigikogu valimisseadus 1926. a. sõnastuses olevat vastolus Põhiseadusega, kuna ta tõlgendab kitsendavalt proportsionaalsuse põhimõtet, jättes välja Riigikogust need rühmitised, kes pole läbi viinud valimistel kaht esindajat. Muidugi me sellega ei taha vaielda 1926. a. seaduse otstarbekohasuse vastu. Kuid seaduse otstarbekohasus ja tema ebakokkukõla põhiseadusega on kaks ise asja.

Põhiseaduse alusel loodud Riigikogu valimisseadus oma peaaegu liikumata ning kinniste nimekirjadega ja pro-

13) Vt. Riigi Statistika Keskbüroo väljaanne: IV Riigikogu valimised 11.—13. maini 1929. Tallinna, 1929, lk. 5.

portsionaalsuse põhimõttega on asetanud meil iga kodaniku kui ka kogu rahva parteidse eestkostmise alla. Sellega on kindlustatud meie erakondadele eriliselt tähtis ja vastutusrikas koht meie ühiskondliku elu korraldamisrinde: nende kaudu teostab eesti rahvas oma seadusandlikku võimu, samuti nende kaudu valitseb ta oma riiki. Kahjuks peame küll tunnustama, et meie poliitilised parteid pole täitnud alati väärikalt oma kõrgeid ülesandeid: liiga sageli on unustatud riiklikud üldhuvid ning taoteldud üksikute kildkondade kitsarinnalisi eripüüdeid. Pole põhjendusega kartus, et meie rahva-vabariigist ei katsuta kujundada üksi parteiriiki, vaid veel enam: meil püütakse asendada demokraatiat autokraatliku korraga selle halvemal, nimelt parteipolitika omakasu kujul. Asjata ei sea enesele sihiks rahvaerakond oma põhiseaduse muutmiseelnõu seletuskirjas — kõrvaldada ühe külgnelise parlamendi-diktatuur kihihuviliste rühmade valitsusega. Iseloomustavad meie praeguse olukorra kohta on „Vaba Maa“ ühe juhtkirjaniku järgmised sõnad;

„Rohkem kui kunagi enne on Eestis mõjule pääsenud partei; riigimure ja riigimehe asemele on astunud erakonnamure ja parteimees. See on nagu pilkeks vabadussõjalaste liidule, kes energiliselt on nõudnud põhiseaduse kiiremat muutmist ja just sihiga vähendada riigi valitsemisel parteilist mõju, erakondlikku kitsarinnalisust ja omavahelist vägikaikavedamist. Koalitsioon on sellele vastanud kõige jämedama parteilise omakasu-politikaga, mis põhjust on andnud nendele erapooletutele vaatlejatele, kes end meie poliitiliste vooludega seotud ei tunne, avalikult ütelda, et Eesti on kujunenud otse erakordseks parteiriigiks, kus kõik sammud astutakse ainult ühele jumalale ohverdades: parteile.“¹⁾

III. Põhinõudeid uue valimisseaduse kohta. —
Kuidas päästa meie riiki parteide, või õigemini nende

1) Cato: Parteipoliitiline riik. Vaba Maa 1931, nr. 166.

keskkomiteede diktatuurist? Kuidas korraldada asja nii, et Eesti riigivõimu teostajad ja rahva esindajad täidaksid oma kätte võetud ülesandeid suurema vastutustundega, suurema hoole ja armastusega puhtriiklikes huvides? Õigus on tulisel rahvuslasel J. Pitkal, kui ta ütles Vabadussõjalaste II Kongressil 1931. aastal, et meie rahvaesindused ja riigivalitsused on teotsenud üksteise järele liiga ükskõikselt, hoolimatult, kitsarinnaliselt, suurema vastutustundeta ja liialt isiklikkude huvide suunas.¹⁾ Kuidas korraldada asja nii, et paraneks meie rahvaesinduskogu omaduseline tase? Asjata pole maininud VII Õigusteadlaste Päeval meie tuntud parlamenditegelane A. Rei, „et vähemalt üheksal kümnendikul nüüdisaja parlamentide liikmetest puuduvad need eeldused, mida oleme õigustatud nõudma healt seaduste redigeerijalt.“²⁾ Naib küll, et kõige tagajärjekamaks ning kiiremaks vahendiks Riigikogu liikmete vastutustunde ning Riigikogu koosseisu kvaliteedi tõstmiseks, samuti kitsarinnalise parteipolitika omakasupüüete ohjeldamiseks ja vähendamiseks meie riiklikus elus on meie Riigikogu praeguse valimisseaduse ja Riigikogu praeguse komplekteerimisviisi muutmine.

Missugune peaks olema Riigikogu uus valimisseadus? See selgub osaliselt juba eesõeldust. Kõigepealt peaks kindlustatama kodanikule õigus valida ise oma saadikut. Teda ei tohitaks sundida, kui ta tahab teostada oma valimisõigust, üldvolitust andma erakonnale, kes seda tarvitab sageli tema tahte vastaselt. Kahtlemata vastab isikuvalimiste viis palju enam rahva soovidele kui meil praegu maksev peaaegu liikumata nime-

1) Vt. Päevaleht 1931, nr. 82.

2) Vt. Õigus 1928, nr. 5/6/7, lk. 164.

kirjade süsteem proportsionaalsuse põhimõttega. Viimases on läbi viidud ainult mehaanilise õigluse põhimõte; valijat aga ainult see paremus üksinda ei suuda rahuldada. Tema tahaks saada oma usaldusisiku valijaks. Ta tahaks teada, kes on tema esindaja Riigikogus. Tema tahaks mõjustada rahvaesinduskogu tööd oma saadiku kaudu. Tema tahaks aru pärida saadikult asjade üle, millega ta ei saa olla nõus. Rahvaesindaja peaks olema eeskätt vastutav oma valijate, aga mitte oma erakonnajuhtide ja keskkomiteede ees, kes on talle praegu ainukesteks juhendite andjaiks. Lühidalt: uus valimisseadus peaks suurendama rahva ja vähendama erakondade õigusi.

Kõigest sellest võib teha ainult ühe järelduse: proportsionaalsuse põhimõtte Riigikogu valimistel toob enesega kaasa niivõrt palju ebasoovitavaid kaasnähte, et see nõue tuleks välja jätta Põhiseadusest. Nii jätabki põllumeestekogude Põhiseaduse muutmisseadus viimasest välja sõnad „proportsionaalsuse põhimõtete alusel“ selleks, „et Põhiseadus oleks küllaldaselt elastiline kõige paremaks ja õigemaks osutuva valimisviisi maksmapanemiseks vastavalt Riigikogu ja avaliku arvamise nõuetele.“

§ 4. Majoritäär-valimisviis õiguspoliitilisest lähtekohast.

I. Majoritäär-valimisviisi häid külgi. — Arvestades meie Riigikogu praeguse valimisseaduse puudusi on hakatud soovitada proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisva valimisseaduse asemel Inglismaal tarvitavat ühe isiku valimist ehk n. n. majoritäär-valimisviisi, kus ühekordne hääletamine võrreldilise enamusega annab esinduse. Selle valimisviisi tarvituselevõttu on propa-

geerinud näit. VIII Õigusteadlaste Päeval K. Kornel¹⁾. Sama põhimõtte on heaks kiitnud Vabadussõjalaste Keskliidu II Kongress käesoleva aasta kevadel. Anname siinkohal sõna vandeadvokaadile F. Karlsonile, kes majoritäär-valimisviisi VIII Õigusteadlaste Päeval järgmiselt hindas:

„Arvan see ei ole kogemata nii, et Inglise parlament on teatava valimissüsteemi juurde jäänud. Kui seal on räägitud, et ta peaks proportsionaalse valimissüsteemile üle minema, siis ei ole see poolehoidu leidnud. Põhjus seisab selles, et Inglismaal maksva valimissüsteemi juures on võimalik elavat kontakti pidada valijaskonna ja valitava vahel. Valitav on isik, kes aru annab oma tegevusest teatava valijaskonna ees. On väga tähtis ja õige nõudmine, et inimene seatakse silm silma ja suu suu vastu isikuga, keda tema valida tahab. Siin ei ole tähtis matemaatiline vahekord. Viga seisab selles, et proportsionaalne valimissüsteem on liiga matemaatiline ja tehniline ning rõhutab üksikuid momente, mis pole riiklikkude momentidega otsest ühendatud. Proportsionaalse valimisviisi järgi valitakse isikud, kellel partei huvides suured teened ja edu, kes on õige partei huvides töötanud sellele vaatamata, kas alati partei huvid riiklikkude üldhuvidega kokku langevad; see on teise järgu tähtsusega. Meil valitakse terved nimekirjad, kus üks või kaks inimest nimekirja eesotsas on nagu sõdaks, kuna teised tulevad lihtsalt kaasa ja see pole riiklikust seisukohast kasulik. Inglise valimissüsteem, kes seab valija suu suu vastu valitava isikuga, kõrvaldab selle pahe. Sellepärast on arusaadav, et kes valimise olulist külge tunneb, see teab, kuidas valitavad oma ringkonnas ümber sõidavad kihutustööd tehes ja selle tagajärjel niisugused isikud parlamenti pääsevad mitte sellepärast, et nad on head parlamendiliikmed, vaid sellepärast, et neil on suured teened oma erakonna suhtes. Meil esinevad paljud parteid paralleelselt ühes ringkonnas ja et seda olla ei saaks, tuleks nii korraldada nagu Inglismaal, kus parteid omavahel enne valimisi ühinevad teatava isiku ümber, näiteks vabameelsed või vanameelsed ei ole ainult ühe mõttevoolu esindajad, vaid seal on terve hulk mõttevoolusid esindatud, mis

1) Vrd. K. Kornel: Parlamentarismi kriis. Õigus 1929, nr. 9 10, lk. 277 jj.

kõik ühinenud ühise kandidaadi ümber. Sallivust, mis proportsionaalses süsteemis ei tunta, saaks selle läbi palju rohkem omavahel arendada, kui läheksime inglise süsteemile üle.“¹⁾

Näib küll, et majoritäär-valimisviis aitab tunduvalt vähendada kitsarinnalist erakonnapolitika mõju riiklikus elus. Ei ole põhjust ka kahelda, et selle valimisviisi järgi valitud riigikoguliige täidab endale võetud ülesandeid suurema vastutustundega, sest esiteks, ta peab aru andma iga oma sõna eest oma valimisringkonnale ja teiseks, tal on vähe lootusi pääseda Riigikokku järgmistel valimistel, kui ta on osutunud nõrgavõimeliseks rahvaesindajaks. Arvatavasti ei eksi Saksa riigipäeva liige ja endine riigikantsler dr. Wirth, kes Berliinis parlamentidevahelisel konverentsil 1928. a. avaldas arvamuse, et majoritäär-valimisviisi tarvituselevõtmine on ainukene tee, mis aitab alla lüüa erakondade rohket arvu ja mille rakendamisel juba valimistel kujuneb välja tulevase rahvaesinduse enamus ja järelikult ka püsiv valitsus.²⁾ Kõigele sellele lisandub veel see tõsiasi, et majoritäär-valimisviisi juures on antud valijale võimalus arvestada valimistel kandidaadi isiklikku tublidust, tema teadmusi ja teeneidki. Et aga see ei tõstaks Riigikogu koosseisu kvaliteeti, ei julge vist keegi tulla tõendama.

II. Majoritäär-valimisviisi olelevaid ja arvatavaid puudusi. — Kui tahame püsida võimalikult objektiivsel tasemel, siis peame küll tunnustama, et ka majoritäär-valimisviis pole puudusteta. Niihästi proportsionaalne kui majoritäär-valimisviis on tekitanud rahulolematust neis mais, kus nad tarvitusel.

1) Vt. Õigus 1929, nr. 9/10, lk. 291.

2) Vrd. K. Kornel: Parlamentarismi kriis. Õigus 1929, nr. 9/10, lk. 277.

Seepärast on teatud määral õigus sotsialistliku tööliste partei riigikogurühmal, kui ta väidab vastuses Eesti Vabadussõjalaste Keskliidule Põhiseaduse muutmise asjus muuhulgas järgmist:

„Ometi ei ole aga poliitikeadus mitte kindlale otsusele jõudnud, kumb valimisviis on parem, sest kumbagil süsteemil on oma head ja vead, mis üksteist sedavõrd üles kaaluvad, et kindlat otsust ei saa kumbagi heaks anda. Et see nii on, seda kinnitab muuseas asjaolu, et kumbki valimisviis tekitab neis maades, kus nad valitsevad, ühesugust rahulolematust. Nii on Inglismaal rohkesti inimesi, kes sealset majoritäär-valimisviisi teravalt hukka mõistavad ja selle asemel proportsionaalse süsteemi maksmapanemist nõuavad (Vabameelne erakond ja üks osa Töölisparteist, mõjurikka varakantsleri (Snowdeniga eesotsas.) Saksa maal sellevastu nõutakse proportsionaalse valimisviisi asendamist majoritäär-valimisviisiga, misjuures huvitav on märkida, et ka ilhe osa sotsialistide arvates majoritäär-valimisviis oleks Saksa-maa praeguse olukorra juures riikliselt otstarbekohasem, olles ühtlasi ka sotsiaaldemokraatiale, kui ühtlaselt üle terve riigi levinenud suurele erakonnale kasulikum. Prantsusmaal on proovitud mõlemaid süsteeme, aga vaevalt on üks süsteem maksmat pandud, kui varsti jälle on sunnitud oldud endise süsteemi juure tagasi pöörama. Nähtavasti on tõele kõige lähemal see ironiseeriv mõtteavaldus, millega Rahvusvahelise Parlamendide vahelise unioni kongressil Berliinis augustikuul 1928 esines üks kõneleja, kes soovitas iga kümne aasta tagant valimissüsteemi muu-fa, kuna iga süsteemi vastu tekib väga ruttu laialdane rahulolematuse ja põhjaliku muudatuse nõudmine.¹⁾

1. Missugused on siis need majoritäär-valimisviisi puudused? Ühele neist on juhtinud tähelepanu VIII Õigusteadlaste Päeval prof. A. Piip. Sõna võttes K. Korneli ülalmainitud referaadi kohta, tähendas prof. A. Piip muuhulgas järgmist:

„Mis puutub teisse abinõusse, millist häära referent soovitas, s. o. majoritäärsüsteemi maksmapanemine, siis lähen siin referendi

1) Rahva Sõna 1931, nr. 148.

arvamusest radikaalselt lahku. Ma palusin üht oma sõpra teha väike ülevaade, missugune oleks meie surnud, kuigi juriidiliselt maksev Riigikogu majoritäärsüsteemi järgi. Tema arusaamise järgi absoluutse enamusega oleks meil sisse läinud vist 12 inimest, nimelt paaris kohas põllumehed, paaris kohas sotsialistid ja Tallinnas tööerakond. Kui tahaksime saada absoluutse enamusega õiget majoritäärsüsteemi, mis peab rahvaenamuse mõtet meile andma, siis, ma usun, ei saa me ilialgi säärast parlamenti, kus rahvaenamuse vaba valiku juures kindlustaksime.

Mis puutub võrdlevasse enamusse, siis on see väga kaheteraline mõök ja ma ütleksin, palju halvem mõök kui proportsionaalne valimissüsteem. Tutetame meele Inglise valimisest järgmised suhtelised arvud: konservatiivsed said 9000, tööerakond 8000 ja liberaalsed 7000 häält, tähendab valiti konservatiivsed või unionistid, seega 9000 kontra 8000+7000=15000. Nii tuleb unionistidest parlamendi enamuse esindus. Ma küsin, mis enamuse esindus see on? Ta on pigem vähemuse esindaja¹⁾

Kahtlemata on siin prof. A. Piibul täiel määral õigus kui lähtuda põhimõttest, et rahvaesinduskogus peab peegelduma proporsionaalselt rahva jagumine poliitilistesse või kutsehuvilistesse rühmitustesse. Selle põhimõttelise seisukoha juurde pöördume hiljem tagasi ja seepärast piirdume mainitud küsimuses siinkohal ainult paari märkusega. Peab tähendama, et selles suhtes ka proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisev valimisviis oma peaaegu liikumata nimekirjadega ja valimissunnita pole sugugi nii täiuslik kui see võib olla ehk alulnäib. Mõtte selgitamiseks võtame näiteks meie IV Riigikogu valimised. Sel korral seisis valijate-nimestikus 733 250 hääleõiguslikku kodanikku. Maksvaid hääli anti ära valimistel 504 996, seega puudus valimistest ümmarguselt 230 tuhat ko-

1) Vt. Õigus 1929, nr. 9/10, lk. 281.

danikku, s. o. 30,7 % valijakonnast. Edasi teame, et IV Riigikogus jäi esinduseta tööliste, üürnikkude, kalameeste jne. (ehk n. n. Abramsoni) erakond, kuigi ta sai 6012 häält, mis aga osutus liiga väikeseks kahe esindaja läbiviimiseks. Kui me sellele veel liidame erakondadel häälteülejäägina kaotsiläänud hääled, siis oleme sunnitud küll tunnustama, et IV Riigikogus on esindatud ümmarguselt ainult 65 % valijakonnast¹⁾. Kõige sellega ei taha me muidugi väita, et majoritäärvalimisviisi juures vähem hääli kaotsiläheks kui proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisva valimisseaduse juures, see häälte kaotsimine võib olla mõningal juhul koguni suurem. Eestoodud näitega püüdsime tõestada ainult seda, et proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisev praegunegi valimisseadus pole häälte kaotsimineku ebakohast sugugi vaba.

Mis puutub teisesse etteheitesse, et majoritäärvalimisviis ei tabavat alati absoluutset enamust, siis see on põhjendatud ainult sel juhul, kui esinduse annab ühekordne hääletamine võrrendilise enamusega, sest sel korral võivad tõesti osutuda valimisringkondade esindajaiks lihthäälteenamusega valitud kandidaadid. Kuid ka siin pole just võimatu vähemalt osalist parandust läbi viia. Kui esimesel valimiskäigul pole saanud ükski kandidaat antud valimisringkonnas absoluutset häälteenamust, siis võiks korrata hääletamist kolme kandidaadi kohta, kes said esimesel valimisel kõige enam hääli, kusjuures valituks tunnustatakse see kandidaat, kes järelvalimistel neist kolmest saab kõige enam hääli. Järelvalimised peaksid toimuma seepärast kolme

1) Vrd. IV Riigikogu valimistagajärgi eestsiteleritud Statistika Keskbüroo väljaandes.

kandidaadi vahel, et mitte asetada poliitiliselt paremastiiba kunstlikult n. ö. äravõitmatusse seisukorda, sest kahe kõige enam hääli saanud kandidaadi ülesjätmisel võivad osutada need kergesti äärmiste tiibade esindajaiks, kusjuures enamikul juhtumel on kindlustatud parema tiiva esindaja valimine, kuna keskmiselt 69 % meie valijakonnast on kodanlise ilmavaate pooldajad, nagu seda näitavad korduvalt meie rahvaesinduskogude valimistulemused.

2. Majoritäär-valimisviisi olulisema tähtsusega puudusele on juhitud tähelepanu rahvaerakonna poolt koostatud Põhiseaduse muutmiseelnõu seletuskirjas. Täiesti õigustatult väidetakse mainitud seletuskirjas majoritäär-valimisviisi kohta, et ta jätab esinduseta „laialised kodanikukihid, kes on ühtlaselt ära jaotatud üle riigi, ilma et neil kuskil valimisringkonnas leiduks tarvilikku enamust.“ On kindel, et majoritäär-valimisviisi juures ei saa peegelduda niivõrt üksikasjaliselt ja täpsalt need üksikud üle riigi laiali pillatud rühmitised ja kildkonnad, kui see on võimalik proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisva valimissõaduse juures. Kuid seda ei taheta meil isegi juba praegu ja küllalt kaaluvail põhjusil, sest erakondade ja rühmitiste suur arv Riigikogus segab seadusandlikku tööd ning raskendab püsiva valitsuse loomist. Ega asjata ei muudetud meil 1926. aastal Riigikogu valimisseadust selleks, et mõjustada väikeste rühmitiste liitumist. Nii jäid välja III Riigikogust demobiliseeritud sõdurite, üürnikkude ja rahvusvabameelsete erakonnad, IV Riigikogust aga tööliste, üürnikkude, kalameeste jne. (ehk n. n. Abramsoni) erakond.

Ei ole kahtlust, et majoritäär-valimisviisi tarvituselevõtte mõjuks võrdlemisi valusalt keskerakondadele,

kui need ei peaks leidma selleks ajaks ühise tee liitumiseks. Selle teostumist laiemas ulatuses on seni takistanud mitte niivõrt põhimõttelised erinevused, kui just teravad puht-isiklikud vahekorrad üksikute erakondade juhtivate tegelaste vahel. Kuid loodetavasti saadakse sellest üle vähemalt siis, kui on kaalul mõnel neist olelu küsimus erakonnana.

Majoritäär-valimisviisi selles puuduses, et jäävad esinduseta üle riigi laiali pillatud üksikud kindkonnad ja rühmitised, „kes on ühtlaselt ära jaotatud üle kogu riigi, ilma et neil kuskil valimisringkonnas leiduks tarvilikku enamust“, nähakse koguni poliitilist hädaohu. Seda mõtet on väljendanud VIII Õigusteadlaste Päeval J. J a n s järgmiste sõnadega:

„Minu arvates võiks meie rahvaesinduse koosseisu muutmine uue valimisseaduse maksmapanekuga olla eriti poliitiliselt hädaohulik. Meie riik on väga keerulisel tuuletõmbuse kohal ja siin on tarvis, et võimalikult kõik poliitilised voolud oleksid meie parlamendis esindatud ja võiksid seal ennast avaldada. Kui väiksemate gruppide esindus parlamendist eemale tõrjutakse, võib see kardetava poliitilise ja majandusliku pinevuse esile kutsuda. Meil on, nagu herra referent tähendas, (K. Kornel referaadis „Parlamentarismi kriisist“. V. N.) vähemusrahvused, kes ei ole protsentuaalselt arvurikkad ja tingimata langevad parlamendist välja valimisseaduse uuendamise korral. Nad on aga rahvusvaheliselt mõjuv tegur ja mõjustavad tihti meie poliitikat. Samuti ka teised poliitilised voolud, mis majanduslike huvidega seotud, ja niipea kui nad tagasi surutakse, otsivad eneseavaldamiseks teist teed, kas võimalispoliitika alal, või minnakse lihtsalt uulitsale, kui muidu ennast avaldada ei saa.“¹⁾

Mis puutub vähemusrahvuste esindajate väljalangemisse Riigikogust majoritäär-valimisviisi tarvitusele võt-

1) Õigus 1929, nr. 9/10.

misel, siis pole see sugugi nii kindel kui seda arvab J. Jans. Nende läbimine on oleneb kõigepealt valimisringkondade asendist ja arvust. Tõenäoline on küll, et Riigikogus praegu esindatud vähemusrahvustest langevad välja sakslased ja rootslased Saksa-Rootsi bloki näol, kuid esinduse saavad tingimata venelased. 1922. a. rahvalugemise andmete järgi on meil venelasi 91109, sakslasi 18319, rootslasi 7850, juute 4566 ja muid 14508, kokku 136352, s. o. 12,4 % kogu Eesti kodanikkonnast. Kui meil vähendatakse Riigikogu liikmete arvu 50-le, siis tuleb ühe esindaja kohta meil vähe üle 22000 kodaniku. Järelikult, vähemusrahvustest on õigustatud esindust saada sel juhul ainult venelased ja seda on neil võimalik läbi viia ka majoritäär-valimisviisi juures. Isegi proportsionaalse valimisviisi juures, kui Riigikogu liikmete arv on 50, võivad sakslased esinduseta jääda, kui nad teistega blokeerimata valimistele läheksid.

Samuti näib olevat liialdatud J. Jansi kartus, et väiksemate ringkondade esindajate eemalejäämine Riigikogust võivad esile kutsuda meil riigis kardetava poliitilise ja majandusliku pinevuse. Meie oleme ometi Riigikogust eemale tõrjunud kommunistid, on siis see ringkond sellega meile riiklikust seisukohast veel kardetavamaks muutunud kui ta oli seda enne? Vaevalt küll.

Mis puutub vähemusrahvustesse, eriti neisse, kes jääksid Riigikogus esinduseta, siis pole ka neil mingit põhjust ega õigust seepärast nurinat ja rahulolematust avaldada, sest esiteks, moodustavad nad protsentuaalselt väga väikese arvu kogu meie kodanikkonnast ja teiseks, neil on oma kultuur-omavalitsused, mille kaudu on neil küllaldasel määral võimalusi oma huvide kaitseks.

Üldriiklikust seisukohast lähtudes ei saa kuidagi soovitavaks pidada m a j a n d u s r i n g k o n d a d e — tööduse ja kaubanduse — esindajate väljajäämist rahvaesinduskogust. Majoritäär-valimisviisi kohaldamisel võib see aga kergesti juhtuda, eriti aga sel juhul, kui nad valimistele lähevad iseseisvalt. Kuid ka proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisval valimisseadusel on küllaldaselt eeldusi vähemate kutserühmitiste esindajate eemalejätmiseks rahvaesinduskogust. Kutserühmitiste esindajate osavõtuküsimus rahvaesinduskogust näib vajavat üldse teissugust lahendusvõimalust, kui seda pakub Riigikogu praegune komplektiseerimisviis. Seepärast peame tarvilikuks selle küsimuse juurde veel kord tagasi tulla.

3. Muilegi majoritäär-valimisviisiga seotud puudusele on juhitud tähelepanu. Nii ütles A. Susi VIII Õigusteadlaste Päeval järgmist:

„Meil räägitakse valimissüsteemi parandamisest selles mõttes, et asendada praegune valimisviis individuaalse valimisviisiga. See toob aga seda kaasa, et isik seotakse valimisjaoskonnaga. Tema on teatava ringkonna esindaja ja ega ole nii vaba oma mõtteavaldustes, nagu praeguses parlamendis, vaid peab arvestama, respektseerima arvamusi, mis temale koha pealt kaasa antud. Kui läheme isiku valimise süsteemi juurde üle, kas ei too see kaasa, et parlamenti pääsevad suuremal määral mitte üldiste huvide kaitsjad, vaid kitsamate ringkondade huvide esindajad. On täiesti loomulik, kui teatavas ringkonnas korraldatakse valimised, et siis valitakse inimene, kes enam tuntud, aga kes sageli parlamenti ei kõlba töötama. Mingisugune sõel peab olema. Aga erakonna sõel on olnud halb sõel, kuid võib olla on see sõel, mis tulevikus paremusi toob. Need on minu isiklikud kahtlused ja mulle näib, et neist ei saaks mööda minna, sest just valija sidumine rahvasaadikuga on teatava languse kaasa toonud, nagu kõnelevad need, kes tunnevad Prantsuse olusid.“¹⁾

Kui A. Susi avaldas arvamust, et esindaja si-

1) Õigus 1929, nr. 9/10.

dumine valijakonnaga on üldriiklikult seisukohalt kahjulik, siis ta ei arvestanud nähtavasti sugugi neid põhjendeid, mis väidavad just vastupidist. Nende juures peatusime üksikasjalikult eespool ja seepärast pole tarvet neid korrata. Eesõeldule lisaksime ainult niipalju, et rahvajahi ülesandeks on seista oma valijate teenistuses poliitilise teejuhina, aga mitte pimedast peast käskusid täitva palgalisena.

Samuti mitte millegagi näib olevat põhjendatud meie oludes kartus, et praeguse valimisviisi asendamine „individuaalsega“ võiks lisandada meie rahvaesinduskogule veel ühe uue puuduse, nimelt kolgapoliitika. Meie riik on selleks liiga väike ja kui meid kollitatakse kolgapoliitikaga, siis nähtavasti need kollitajad vaatavad asjale läbi prantsuse prillide: „Les mares stagnantes“ — seisvad lombid, mülkad —, nii kutsuvad prantslased oma arvurikkaid kolgavalimisringkondi, kus rahvasaadiku valimisel pole mõõduandvad parteipoliitilised voolud, vaid kohalikkude Mudilate kõige naeruväärsemad erahuvid. Meil võib olla sääraseks nähuks niivõrt vähe pinda, et see ei suudaks sugugi avalduda uue valimisseaduse järele valitud Riigikogus.

Samuti asjata näib olevat A. Susi kartus, et „individuaalse valimisviisi“ tarvituselevõtt tooks enesega kaasa teatud languse Riigikogu liikmete kvaliteedis. Teostub just vastupidine. Ei kao ka selle uue valimisviisi juures erakonnad ja ühtlasi ka nende sõel Riigikogu liikmete kandidaatide suhtes. See sõel muutub veel tihedamaks, sest vastasel korral ei lähe läbi erakonna kandidaat valijate nõudlikust sõelast.

§ 5. Ettepanekuid Riigikogu komplekteerimiseks.

I. Rahvaerakonna poolt esitatud Põhiseaduse muutmis-eelnõus soovitatud valimisviis. — Jõudnud eespool küsimuse igakülgse kaalumise järele seisukohale, et meie Põhiseadusest tuleks välja jätta proportsionaalsuse põhimõtte nõue Riigikogu valimistel, seadime küsimuse, missugune peaks olema Riigikogu uus valimisseadus ja vastasime sellele, arvestades praeguse valimisseaduse puudusi, et uus valimisseadus peaks suurendama rahva ja vähendama erakondade õigusi. Majoritäär-valimisviis, nagu peaks küllaldaselt järelduma ülalöeldust, vastab suurel määral meie poolt püstitatud nõudeile. Kuid seegi valimisviis pole oluliste puudusteta ja seepärast ei näi olevat küllalt soovitav tema tarvituselevõtte puhtal kujul, ilma igasuguste parandusteta.

Selle asjaoluga on nähtavasti arvestatud ka rahvaerakonna poolt esitatud Põhiseaduse muutmiskavas, mille 36. § on järgmine:

„Riigikogus on 60 liiget, kes valitakse üleüldisel, otsekoheisel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel, kuid nõnda, et valijatel oleks kindlustatud võimalus anda oma hääled üksikutele isikutele, keda nemad sündsaks peavad rahva esitajate kohale “

See norm on leidnud lähema põhjendamise ning üksikasjalisema arendamise sama kava seletuskirja järgmises osas:

„Reformid peavad kõigepealt haarama Riigikogu, selle koosseisu ja töökorraldust. Proportsionaalne valimisviis on esile kutsunud rahvaesituse killustuse ja soodustab eriti kihihuvilikkude rühmituste tekkimist. Kindlate nimekirjade järele valimine viib rahvaesituse valijatest eemale. Sellepärast on põhiseaduse § 36 täiendatud põhimõttega, et nimekirjade järele valimise asemele peab astuma isikute valimine. Ometi oleks võimata täielikult

lahkuda proportsionaliteedi põhimõttest ja asuda enamusvalimiste alusele, nagu need on tarvitusel näiteks Inglismaal. Selle valimisüsteemi vastu tuuakse õigusega suure puudusena ette, et see on kõige ülekohutusem valimissüsteem, kuna tema jätab ilma tarviliku esituseta laialised kodanikukihid, kes on ühtlaselt ära jaotatud üle riigi, ilma et neil kuskil valimisringkonnas leiduks tarvilikku enamust.

Väljapääsutee leiame sel teel, et meie riigikogu liigete arvu vähendame 60 peale. Siis langeb igale valimisringkonnale umbes 20 tuhat kodanikku. Sarnane valimisringkond on küllalt suur, et võimaldada tublide isikute valikut. Igas sarnases valimisringkonnas võivad poliitilised erakonnad ja rühmitused igitiks ainult ühe (1) kandidaadiga esineda. Valituks loetakse kõigepealt need kandidaadid, kes on oma valimisringkonnas saanud üle 50 % valinud häälest. Sarnaseid valimisringkondi ei saa arvatavasti mitte üle 15—20 olla. Teiste valitute leidmiseks võetakse kõigil erakondadel ja rühmitustel saadud hääled üle riigi kokku, mille põhjal iga rühmituse esitajate koguarv kindlaks tehakse. Iga üksiku rühmituse kandidaatidest tunnistatakse valituks need, kes on omavahel suurema võrdliku hääleenamuse saanud.

Et väikeste rühmituste koondumist teistega soodustada, tuleb maksma jätta senine põhimõte, et kes saab alla kahe esitaja, jääb ilma esituseta. Peale selle võib aga maksma panna veel põhimõte, et valituks loetakse ka võrdliku hääleenamusega üksi need kandidaadid, kes on oma valimisringkonnas saanud vähemalt teatava alamäära, näit. 25 % kõigist antud häälest, et sellega sundida vähemaid rühmitusi teistega liituma.¹⁾

Nagu sellest seletuskirjast nähtub, soovib rahvaerakond asendada nimekirjade järgi valimist isikute valimisega, kuid seejuures ei taheta loobuda täieliselt proportsionaalsuse põhimõttest, vaid püütakse seda kokkusulutada majoritär-valimisviisiga. Viimase kohaselt peetakse valituks kõigepealt need kandidaadid, kes on saanud ühekordsel hääletamisel oma valimisringkonnas üle poole antud häälest, s. t. absoluutse häälte-enamuse. Näib olevat kaunis tõenäoline, et säära-

1) Postimees 1929, nr. 180.

seid valimisringkondi ei ole palju. Teiste esindajate leidmiseks rakendatakse proportsionaalsuse põhimõte: loetakse kokku üle riigi kõigile erakondadele ja rühmitistele antud hääled ning vastavalt sellele leitakse iga rühmitise esindajate koguarv. Ebaselgeks jääb siin ainult see, kas võetakse arvesse häälte kokkuarvamisel teiste esindajate leidmiseks ka need valimisringkonnad, kus on saanud üks kandidaat üle poole häälte.

Säärane valimisviis on küll kergesti teostatav, kuid missugusteks võiksid kujuneda selle praktilised tulemused? Kõlgepealt, rahvaerakonna poolt soovitatud valimisviis tervikuna võetud ei suuda kuigi palju enam kui praegune oma kitsendustega tõkestada rahvaesinduskogu killustumist ning kihihuviliste rühmitiste tekkimist, mis seatakse ometi eesmärgiks ja mis pidavatki tingima seletuskirja koostajate sõnade järgi praeguse valimiseaduse muutmistarbe. Kõik see tuuakse ohvriks väikesile kildkondadele, mis ei moodusta enamust üheski valimisringkonnas, kuid mis võiksid ometi liituda valimistel mõne teise rühmitisega.

Teiseks selle valimisviisi paratamatuks kaasnähuks on see, et meil tervet hulka valimisringkondi esindaks sel juhul säärased saadikud, kes pole saanud oma valimisringkonnast lihtsatki häälteenamust. Täiesti mõeldav on, et säärane esindaja on oma valimisringkonnas saadud häältearvu poolest 3. või 4. kohal või isegi veel allpool. Kas ei tekitaks aga säärane olukord veel enam nurinat ja rahulolematust kui praegune valimisviis oma proportsionaalsuse põhimõtte ja peaaegu liikumatute ja kinniste nimekirjadega? Ei julgeks küll vastupidist väitma hakata. Arvestades kõike seda peame jõudma küll otsusele, et rahvaerakonna poolt soovitatud valimisviis

ei too kaasa enesega kuigi palju paremusi võrreldes praegusega ja seepärast näib olevat vaevalt otstarbekohane selle tarvituselevõtt.

II. Rahvaesinduskogud arvude fetišismi kammitsais. — Näib olevat juba ülim aeg lahti öelda nii mõnestki sissejuurdunud eelarvamusest meie ühiskondliku kooselu korraldamisel. Üks neist on kindlasti arvude fetišism, mille kammitsais siplevad meil niihästi riiklik kui ka omavalitsuslikud rahvaesinduskogud. Neis on sageli otsustandev kihihuvide nigel kompromiss aga mitte sirgjooneline riiklik huvi, millele võrdlemisi lähedal seisaks kahtlemata ainult säärane kompromiss, mis on saavutatud rahvaesinduskogus esindatud kõigi rühmitiste ühisel kokkuleppel. Meie rahvaesinduskogude tavaline kompromiss pole ju enamikul juhtumel midagi muud kui selle koalitsiooni ühine kokkulepe, mille rühmitisist moodustub rahvaesinduskogus ainult arvuline enamus. Seega on meie rahvaesinduskogudes mõõduandev sageli arvuprintsiip. Riiklik üldhuvi peab taganema paha-tihti enamuse nigela kompromissi ees; või teiste sõnadega piltlikult öeldes, meil domineerib sageli kvantum, kuna selle asemel peaks otsustandev olema kvaliteet. Kas pole juba ammugi kätte jõudnud aeg selleks, et väljapääsuteed otsima hakata sellest ummikust, kuhu on viinud meid meie eelarvamus, mis tahab näha õigluse kandjat mehaanilisel teel saadud enamuses?

Kujuteldagu ainult, kui sotsialistid saaksid Riigikogus üle poole kohtade ja kui nad tahaksid vähegi lähendada õigluse seisukohast, kas nad tohiks hoolitseda sel juhul ainult tööliklassi eest ning veeretada riigikoorma vedamise ainuüksi teiste ühiskondlike rühmitiste peale? Või jälle vastupidine juhtum: kui Riigikogus ei oleks

ühtegi tööliste esindajat, kas sel juhul tohitaks jätta see ühiskondlik kutserühmitis täiesti vaeslapse ossa? Kindlasti mitte. Kõik meie ühiskondlikud rühmitised on õigustatud, kuid ühtlasi ka kohustatud osa võtma Eesti riikliku kooselu korraldamisest. Iga kodanik on kohustatud kandma ühiskondliku kooselu kuludest teatud osa vastavalt oma sissetulekule ja majanduslikule jõukusele. Ei saa ega tohi eriliselt soodustada ühtegi ühiskondlikku kutse- ega huvirühmitist. Kuid tuleb kanda erilist hoolt selle eest, et oleks kindlustatud igale kodanikule inimväärne ülalpidamine. Peame korraldama oma riiklikku elu nii, et igal kodanikul oleks tööd ja leiba.

Kõigest sellest peaks olema ainult üks järeldus: pole sugugi tähtis, et rahvaesinduskogus leiaksid peegelduse täpsas proportsioonis, vastavalt oma suurusele, kõik ühiskondlikud kutse- või huvirühmitised. Meile peaks olema oluline ainult see, et Riigikogus oleks esindatud meie ühiskondlikest gruppidest kõik tähtsamad, eriti aga tootvad kutserühmitised, kusjuures nende igaühe esindajate arv võiks olla täiesti võrdne. Meie rahvas on selleks liig väike, et lubada oma riigis mingit klassidevahelist võitlust. Eesti kui rahvusriigi ülesannete edukas täitmine nõuab meie rahvuse eristunud rühmade ja organite plaanikindlat seostamist ühiskoetisse ja allumist riigi üldülesandeile. Samuti ei tohi meie Riigikogugi arvestada üksikute kutse- või huvirühmitiste hetkelisi eripüüdeid, vaid ta peab silmas pidama meie kogu rahvuse kui kestva elustiku üldhuve ja nõudeid. Säärase põhimõtte teostamine pole aga küllaldasel määral tagatud Riigikogu praeguse ehitise juures, mis toetub

peamiselt seal esindatud jõudude vahekorrale, või teiste sõnadega, mis tunduvat on rajatud klassivõitluse põhimõttele. Mida suurema-arvuliselt on esindatud praegu Riigikogus mingisugune ühiskondlik huvirühmitis, seda suurem on tema kaal ja mõju meie riiklikus elus. Kuid kõik tootvad ühiskondlikud kutserühmitised peavad olema ühesuguse väärtusega meie riiklikus masinavärgis, igaüks neist on vajalik rattake ühises süsteemis, tarvilik tegur meie ühiskondliku elu korraldamisel. Kas me võime ja saame öelda näiteks, et põllumehed on meile üldriiklikust seisukohast lähtudes vajalikumad ja väärtuslikumad kui tööndustööliselised? Või kas me võiksime väita vastupidist? Ainult ühte võime tunnustada, kõik kodanikud, kes teevad kas kehalist või vaimset tööd, on üldriiklikult seisukohalt samaväärsed. Kas ei tule sellest teha vastavad järeldused meie rahvaesinduskogu moodustamisel?

III. Kutse-esinduslike erakondade kasvamistendents. — Meie ei saa teisiti kui peame arvestama veel ühte teist asjaolu, mis ikka enam ja enam hakkab avalduma inimeste ühiskondlikus elus, mitte ainult meil vaid ka mujal. See näht tõestab samuti kutserühmitiste erilist kaalu ja mõjukust inimeste riiklikus elus. Pole kellelegi saladus see tõsiasi, et poliitilised parteid on muutumas eriti viimasel ajal puht-kutse-esinduslikeks, iga erakond püüab toetuda teatud kindlale kutserühmitisele. Need poliitilised erakonnad, mis püüavad taotella n. n. üldhuve, või õigemini, mis püüavad toetuda mitmele kutserühmitisele, vähenevad aasta-aastalt oma arvulises suuruses. Selle vastu aga kutse-esindusliku iseloomuga erakonnad näitavad ikka suurenevat kasvamistendentsi: nad võidavad juurde ikka enam ja enam

pooldajaid. See näht peegeldub selgesti ka meie riiklikus elus, tarvitseb ainult pilku heita järgmisele tabelile:¹⁾

Rahva- esinduskogu nimetus	Kohtade arv		Kohtade %	
	Kutse-esin- dusliku loo- muga era- kondadel	Mittekutse- esindusliku loomuga erakondadel	Kutse-esin- dusliku loo- muga era- kondadel	Mittekutse- esindusliku loomuga erakondadel
Asut. Kogus	56	64	46,7	53,3
I Riigikogus	56	44	56	44
II Riigikogus	59	41	59	41
III Riigikogus	69	31	69	31
IV Riigikogus	72	28	72	28

Meie enam-vähem puht-kutse-esindusliku loomuga erakonnad, nagu näiteks põllumeestekogud ja sotsialistlik tööliste partei, on kõige arvukamalt esindatud meie rahvaesinduskogus. Selle vastu aga üldhuve taotella püüdva rahvaerakonna ja tööerakonna esindajate koguarv praegu-

1) Meie Asutavas Kogus ja Riigikogudes esindatud erakondade liigitamisel nende loomu järgi kutse-esinduslikkudeks ja mittekutse-esinduslikkudeks pole silmas peetud mitte niivõrt nende parteide ilmavaatelist alust käsitlevais avaldistes ning nende põhikirjades väljendatud põhimõtteid, kui just nende samade põhimõtete tegelikku rakendamist ja teostamist nende parteide esindajate poolt. Lähtudes sellest alusest, on arvatud kutse-esindusliku loomuga erakondade hulka kõik need parteid, kes toetuvad peamiselt ühele kindlale kutserühmitisele, kelle huve nad ka peamiselt püüavad kaitsta. Nii kuuluvad siia: põllumeestekogud, majaanikud, asunikud, sotsialistid, iseseisvad sotsialistid, kommunistid ja eesti tööliste partei. Kõik teised erakonnad on arvatud kutseesindusliku loomuga erakondade hulka ses mõttes, et nad ei toetu peamiselt ainult ühele kindlale kutserühmitisele, vaid saavad oma häälematerjali mitmesuguseist ühiskondlikest kihtidest ja rühmitisist. Sääraste erakondade hulka on arvatud: kristlik rahvaerakond, rahvaerakond, rahvusvabameelsed, demobiliseeritud sõdurid, üürnikud, tööerakond ja vähemusrahvuste parteid.

Ülaltoodud tabeli arvulised andmed on võetud Eesti Statistika Keskbüroo väljaandest: Eesti 1920—1930. Arvuline ülevaade. Tallinna, 1931, lk. 399.

ses Riigikogus on ainult kolmandik sellest, mis neil oli kokku Asutavas Kogus.

Proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisva valimiseaduse juures võib kergesti muutudaäärane puhtkutse-esindusliku loomuga erakonnade suuruse ja sellega ühtlasi ka mõju kasvamine Riigikogus hädaohtlikuks meie ühiskondlikule elule. See avab soodsa pinna kitsarinnalisele kildkonna-politikale ning aitab kaasa ühiskondlikkude kutserühmitiste vahetkordade teravnemisele. Ja seda kõik seepärast, et kutserühmitised pole esindatud otseselt vaid poliitiliste parteide kaudu. On ju päevaselge, et huvide kokkukõlastamine toimub üldreeglina palju kiiremini tõeliste huvikandjate kui parteimeeste vahel, sest viimased on seotud eeskätt oma erakonna programmiga, kelle esindajaks antud erakond end peab.¹⁾ Meie ühiskondliku elu korraldamisel peaks olema üheks peamiseks ülesandeks kõigi meie tootvate tegurite liitmine Eesti kui terviku heaks käekäiguks, järelikult meil peaks olema ka õigus ohjata kutserühmitiste politikat niivõrt, kui seda nõuavad rahvusliku terviku huvid. Meie kutserühmitiste vahel ei tohi valitseda vastastikune võitlus nagu vaenlaste vahel, vaid ühismeelsuse alusel seisev koostöö, sest oleme ju kõik üksteisega nii või teisiti seotud ning üksteisest suuremal või vähemal määral olenevad.

IV. Ettepanek Riigikogu komplekteerimiseks.—
Tekib küsimus: kuidas komplekteerida Riigikogu, et

1) Vrd. näit. H. Schäffer: Der vorläufige Reichswirtschaftsrat. Kommentar der Verordnung v. 4. V. 1920. Schweitzer's Textausgaben mit Anmerkungen. München, 1920. Lk. 19 jj.

viimase ehitis ja koosseis suudaks kõige enam tagada praeguses olustikus ja praeguses ajajärgus ülaesitatud põhimõtete teostumist. Meie praegusel valimis- seadusel oma proportsionaalsuse põhimõttega ning peaaegu liikumatute ja kinniste nimekirjadega on liiga vähe eeldusi praeguses olustikus, nagu nägime eespool, Riigikogu säärase koosseisu komplekteerimiseks. Ülesseatud põhimõtete teostumist ei taga täiel määral ka majoritäär- valimisviisi tarvituselevõtt puhtal kujul, kuna sel juhul jääksid kergesti esinduseta meie väiksemad tootvad kutserühmitised, nagu näiteks käsitöölised, töösturid, kalamehed ja teised. Samuti ei näi veel vastavat meie praegustele oludele korporatiivsele alusele rajatud esindussüsteem puhtal kujul, kus rahva- esinduskogu moodustuks ainult meie riigi tähtsamate, eeskätt aga tootvate kutserühmitiste esindajaist, kes valitakse vastavate kutse- või ametiühingute poolt, kuna meil praegu pole ja ühtlasi väga raske oleks luua sää- rast organi, kes suudaks ohjata niisuguste esindajate puht kihihuvilist politikat. See ehk oleks võimalik teise rahvaesinduskoja juureloo- misega, mis moodustuks regionaalselt valitud esindajaist. Kuid see vahend ühest küljest suurendaks meie riigi väl- jaminekuid; teisest küljest aga muudaks see, asjaajamise hulga keerulisemaks ja ühtlasi aeglasemaks. Puhtakujulise korporatiivse esindussüsteemi kohaldamise vastu meie oludes räägib teiseks veel see asjaolu, et meil pole küllaldaselt väljakujunenud kutseühin- guline liikumine, missuguse asjaolu tõttu ei saa kuigi soovitavaks pidada riigi valitsemist usaldada ainult kutseühingute esindajate kätte. Kolmandaks, ja see on olulisemaid põhjusi, mis räägib puhtakujulise korpora- tiivse esindussüsteemi vastu, on sügavalt sisse juur- d u n u d v e e n d u m u s selles, et ainult ül-

dine ja ühetaoline valimisõigus suudab võimaldada kõige paremini igale kodanikule osavõttu riigivõimu teostamisest. Et seda viimati mainitud asjaolu ei pea tähtsaks ainult käesolevate ridade kirjutaja, selle tõenduseks lubatagu tsiteerida siinkohal ühe korporatiivse esindussüsteemi pooldaja, nimelt dr. Edgar Tatarin-Tarnheyden'i sama probleemi käsitleva teose lõpp-sõnast järgmist kohta vabas tõlkes:

„Ükski teine poliitiline arusaamine pole juurdunud nüüdisajal nii tugevasti riiki kandva massi teadvusse kui just see, et ainult üldine ühetaoline valimisõigus suudab kindlustada kodanikkonnale kõige paremini osavõttu riigivõimu teostamisest. Tavalisele kodanikule on asendamatuks varaks see tõsiasi, et tema kui väikese mehe hää! sama palju kaalub kui kõige suurema ja tähtsama oma. See pidavat hoidma ühiskonda paljudest kõuepõlvedest. Rahva laiemad hulgad ei suuda veel mõista keerulisemaid esindussüsteeme. Kindlasti on igale selge, et temast saab aru paremini just tema, aga mitte mõne teise kutse esindaja. Kuid umbusaldus algab juba siis, kui lahendamisele tuleb töövõtjate ja tööandjate esinduse küsimus. See umbusaldus arvatavasti aina süveneb kui tuleb vastastikusele kaalumisele vaimsel ja majanduslikul alal teotsejad esinduse saamise suhtes. Olgugi et üldine ühetaoline valimisõigus on täis halbust, on ta siiski kodanikkonna kitsasilmaringilisele osale, kust ometi ammutab massile tuginev riik kahjuks oma võimu, enam mõistetav ja selge kui mingisugune teine esindamisviis. Seda asjaolu tuleb arvestada. Teaduse ülesandeks võibki olla seepärast ainult nende üldiste eelduste selgitamine, mis lubaksid kutse-esinduslikul ideel tänapäeva tasemel etendada teatud osa riigielust¹⁾.“

Arvestades kõike seda, võiks ehk kaalumisele tulla Riigikogu järgmine komplekteerimis-

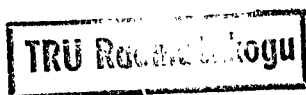
1) E. Tatarin-Tarnheyden: Die Berufsstände, ihre Stellung im Staatsrecht und die deutsche Wirtschaftsverfassung. Berlin, 1922. Lk. 234 jj.

viis, mis näib tagavat meie praeguses olustikus kõige enam ülalesitatud põhimõtete teostumist: üks osa Riigikogu liikmeist valitakse kutseühingute poolt, teine aga majoritäär-valimisviisi järgi kõikide kodanikkude poolt valimisringkondade kaupa, kusjuures oleks ehk soovitav teha valimisviisi suhtes erand siiski neile linnadele, kes vastavalt oma elanikkude arvule on õigustatud saatma Riigikokku enam kui ühe esindaja, ja seda peamiselt seepärast, et säärase linnade jaotamine valimisringkondadesse võib toimuda kergesti mitte küllaldase erapooletusega. Neis linnades võiks tulla tarvitusele Riigikogu valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel seisev valimisviis liikuvate nimekirjade süsteemiga. Need kaks komplekteerimisviisi — regionaalne ja kutseühinguline — ühendatult aitavad vähendada vastastikku üksteise puudusi. Säärase kahejärgulise komplekteerimisviisi juures ei jää esinduseta Riigikogus ükski tähtsam ühiskondlik rühmitis, mis aga võib juhtuda kergesti sel korral, kui Riigikogu kõik liikmed valitakse majoritäär-valimisviisiga ringkondade kaupa. Ettepanud viisil komplekteeritud Riigikogus on vähe pinda kitsarinnalisele kihihuvipolitikale, sest regionaalselt valitud riigikoguliikmeil on eeldusi säärase politika ohjamiseks, kuna nad ei esinda mingit kutserühmitist, vaid oma valimisringkonna kõiki kodanikke. Samuti näib kaunis tõenäoline olevat, et Riigikogu säärase komplekteerimisviisi juures ei arvestata regionaalsetel valimistel mitte viivõrt kandidaadi kuuluvust teatud ühiskondlikku rühmitisse, kui just tema võimisi, teeneid ja ausust; pealegi on kindlustatud, et iga tähtsam ühiskondlik rühmitis saab niikuinii Riigikogus oma esinduse. Nii astub Riigikogu rahvale hulga

lähemale, mis kahtlemata süvendab usaldust ja lugupidamist tema vastu. Kõigele sellele lisandub kahtlemata Riigikogu koosseisuomaduselise taseme tõus, mis ei jäta tervendavalt mõjustamata Riigikogu töö viljakust ja selle kvaliteeti.

Missuguses arvulises vahekorras peaksid olema säärases Riigikogus regionaalselt ning kutseühingute poolt valitud saadikud? Enne kui me selles küsimuses võiksime esineda mõne konkreetsema ettepanekuga, peame jõudma enne selgusele Riigikogu liikmete koguarvus. Maksva Põhiseaduse järgi on Riigikogu 100-liikmeline. Selle arvu vähendamist on soovitanud mitmed poliitilised rühmitised, kuid igauks on jäänud peatuma eri arvul — alates 50 ja lõpetades 80-ga. Rahvaerakonna poolt koostatud põhiseaduse muutmiseelnõus on ette nähtud 60-liikmeline Riigikogu, põllumeestekogude omas aga 50-liikmeline. Need Riigikogu liikmete arvu vähendamisettepanekud on juba ainult kas või sellega küllaldasel määral põhjendatud, et meil on rahvaarvuga võrreldes peaaegu kõige arvurikkam rahvaesinduskogu terves ilmas, selles suhtes on meist ees ainult Luksemburg. Suur-Britannias, kus elab 40 korda enam inimesi kui meil, on alamkojas 615 liiget. Soomes, mis rahvaarvult meist 3 korda suurem, on eduskunnas 200 liiget. Poolteistkorda suuremas Lätis on nagu meilgi rahvaesinduskogus 100 liiget¹⁾. Riigikogu liikmete arvu vähendamine tähendaks meile eestkätt kulude kokkuhoidu, mis pole väikese tähtsusega riiklikult seisukohalt. Teiseks aga, ja see on peaasi, ta vähendaks märksa meie erakondade arvu ja see mõjuks kahtlemata tervenda-

1) Vrd. H. A. Bernhard: Das parlamentarische Wahlrecht dargestellt in den grundlegenden Bestimmungen der wesentlichsten Staaten. Berlin, 1926. Lk. 21 jj.



valt meie poliitilisele elule. Ainukese kartusena võiks ehk siin ette tuua, et Riigikogu liikmete arvu vähendamisega toimub sama, mis merest vee väljatõstmisel: ülejäänud osas ei tõuse soola protsent, ta jääb ikka üheks ja samaks. Näib siiski, et sel kartusel ei tohiks olla alust sel juhul, kui tarvitusele võtta meie poolt ülalesitatud Riigikogu komplekteerimisviis. Arvestades kõike seda, peame ka meie vajalikuks Riigikogu liikmete arvu vähendamist. Tegelikult see samm ei too iseenesest midagi uut praegusse olukorda ses mõttes, et siiani on Riigikogu koosolekuist osa võtnud keskmiselt vähe üle $\frac{2}{3}$ tervest koosseisust. Kui vähemaarvulises Riigikogus teha liikmeile koosolekuist osavõtmine nii või teisiti sunduslikuks, siis ei erineks arvuliselt palju tulevase Riigikogu koosolekud praegustest. Teisest küljest aga ei vaidle vist keegi selle vastu, et suurearvulised koosolekud töötavad väga pikkamisi ja nende töötulemused pole kunagi nii suured, kui me seda võime oodata hästi organiseeritud väikeselt inimestekogult.

Riigikogu liikmete arvu vähendamisel tuleb kõigepealt seda silmas pidada, et selle all ei kannataks Riigikogu otseste ülesannete täitmine. Peale selle tuleb tähele panna eriti meil veel kahte asjaolu: esiteks, et valimisringkonnad ei kujuneks liiga suureks ja teiseks, et kõigil tähtsamail ühiskondlikel rühmitisil oleks võimalik saata Riigikokku oma esindajat. Arvestades kõike seda, võime ehk jääda peatuma 60-liikmelisele Riigikogule, kusjuures neist 40 valitakse üldise põhimõtte alusel valimisringkondade viisi ning ülejäänud 20 kutseühingute poolt.

Need linnad, kes vastavalt oma elanikkude arvule on õigustatud saatma Rii-

gikokku enam kui ühe esindaja, moodustaksid Riigikogu valimistel igaüks ühe valimisringkonna. Kui regionaalselt valitaks 40 riigikoguliiget, siis tuleb üks esindaja keskmiselt iga $27\frac{1}{2}$ tuhande kodaniku kohta,¹⁾ kellest vanusega üle 20 aasta on praeguste andmete järgi 18 tuhat. Järelikult sääraseid linnu, kes on õigustatud saatma Riigikokku enam kui ühe esindaja, on meil Eestis praegu kaks, nimelt Tallinna ja Tartu. Esimese kohta tuleks ümmarguselt 5 esindajat ja teise kohta — 3; muidugi seejuures tuleks teha mõlemale linnale juurde-loomkeid ümbrusest. Neis linnades võiks võtta tarvitusele soome eduskunna valimis mooduse oma liikuvate nimekirjade süsteemiga.²⁾ Selle valimisviisi juures võiks sisaldada kandidaatide nimekiri kõige enam kolme isiku nime, keda soovitakse valida Riigikokku. Igal valijal on õigus anda valimisel oma häält ainult kolmele isikule, kusjuures ta võib muuta kandidaatide nimekirjas olevate kandidaatide järjekorda. Säärasel teel on

1) Majoritäär-valimissüsteemiga riikides valitakse üks esindaja elanikkonna teatud kindla osa kohta. Nii valitakse Tšiilis ja Guatemaalas üks esindaja 30 tuhande elaniku kohta (1:30000), Venetsueelas 1:35000, Kanaadas 1:36283, Lõuna-Slaavias 1:40000, Egiptuses, Haitis ja Meksikos 1:60000, Suur-Britannias 1:70000, Prantsusmaal 1:75000, Põhja-Ameerika Ühendriikides 1:210000, Hiinas 1:800000. Järelikult meie ettepanekus esitatud suhe — 1:27500 on võrreldes teistega veel kõige väiksem. Peale eesmainitud riikide kohaldatakse majoritäär-valimisviisi rahvaesinduskogude valimistel veel Argentiinas, Austraalias, Boliivias, Brasiilias, Indias, Jaapanis, Kreekas, Libeerias, Paraguais, Peruu, Portugalis, Rumeenias, Lõuna-Ameerika Üniomis ja Türgis. (Vt. H. A. Bernhard: eestsit. teos. Lk. 21 ja teose lõppu lisatud ülevaatlikku tabelit.)

2) Soome eduskunna valimisviis ongi juba meil osaliselt maksma pandud Vabariigi Valitsuse poolt 1925. a. 8. juunil kinnitatud Eesti Vabariigi saksa rahvuse kultuur- nõukogu valimise määrustes (RT 1925, 101/102, II). Kuid täiesti maksvusele on pääsenud meil Soome eduskunna valimissüsteem Kaubandus-Tööstuskoja liikmete valimis- määrustes (RT 1925, 133/134, II: Vabariigi Valitsuse poolt 1925. a. 12. augustil vastu võetud Kaubandus-Tööstuskoja juhatuskiri, peatükk 3, eriti 24. ja järgmised §-id).

võimalus tõsta valimistel veel rohkem individuaalseid momente, kuna valijale on võimaldatud läbi viia veel enam oma tahet kandidaatide valikul, sest võib ju kergesti juhtuda, et see kandidaat, keda valija esimesel kohal hääletab, on saanud juba küllaldaselt hääli oma läbiminekuks, seepärast on täiesti loomulik kui valijale antakse võimalus nimetada veel teisi kandidaate. Igale valijale on antud õigus koostada koguni uus nimekiri, võttes selleks kandidaate esitatud nimekirjadest või isegi neist väljaspoolt. Teisest küljest on lubatud valijale kustutada esitatud nimekirjast ebasoovitav kandidaat. Samuti võib iga valija märkida ühe kandidaadi nime mitu korda sedelile. Säärane häälte kuhjamise moodus suurendab valija mõju isikute valimise suhtes, mis omab tähtsust eriti sel juhul, kui tahetakse läbi viia mõne väiksema erakonna nimekirja kuuluvat kandidaati. Sellele, keda valija esimesel kohal hääletab, arvatakse üks hää, järjekorras teisele — pool, ja järjekorras kolmandale — üks kolmandik häält. Iga kandidaadi kohta sel viisil saadud hääled ühte arvatud on tema hääldemäär. Kui Tallinnal on õigus saata Riigikokku näit. 5 esindajat, siis peetakse valituks 5 kõige enam hääli saanud kandidaati. Nimekirjade liitumine on lubatud. Olgugi, et Soome eduskunna valimissüsteem on võrdlemisi keeruline ning seotud mõningate tehniliste raskustega, näib ta siiski olevat edukalt kohaldatav meie suuremais linnades, kus elanikkonna keskmine kultuurtase võrdlemisi kõrge. Pealegi näib olevat eeldusi, et see valimissüsteem võetakse tarvitusele tulevikus ka territoriaalsete omavalitsuste esinduskogude valimistel.¹⁾

1) Soome eduskunna valimissüsteemi on soovitanud tarvitusele võtta meie omavalitsuste esinduskogude valimisel E. Madison: Valimisõhimõtted tulevases omavalitsuses. Ajakirjas „Maaomavalitsus“ 1925, nr. 14, eriti lk. 214 jj. — Vt. ka Eesti Maaomavalitsuste Liidu Nõukogu 1925. a. 16. ja 17. detsembri koosoleku kirjeldist „Maaomavalitsuses“ 1925, nr. 20, eriti lk. 320 ja 321.

Kui regionaalselt valitakse 40 riigikoguliiget ja kui neist 8 langeb Tallinnale ja Tartule, siis tuleb jagada Eesti Vabariigi ülejäänud maa-ala kolmekümne kahte enam-vähem võrdsesse valimisringkonda. Igas säärases valimisringkonnas võivad esineda poliitilised erakonnad ja rühmitised igaüks ainult ühe kandidaadiga. Teatud kandidaat võib esineda ühel ja samal valimisel ainult ühes ainsas valimisringkonnas, kusjuures ta alaline elukoht võib olla ka väljaspoolt seda valimisringkonda, kus ta kandideerib. Valituks peetakse need kandidaadid, kes on saanud oma valimisringkonnas üle poole häälte. Kui aga mõnes valimisringkonnas esimesel valimiskäigul pole saanud ükski kandidaatidest üle poole antud häältest, siis korraldatakse hääletamist 3 kandidaadi kohta, kes esimesel valimisel said kõige enam hääli, kusjuures valituks peetakse see neist kolmest, kes järelvalimistel saab enam hääli. Kui valimisringkonnas seatakse üles ainult üks kandidaat, siis peetakse see valituks hääletamist toimetamata.

Kutseühingute esindajaile jääks Riigikogus 20 kohta. Tähtsamaist ühiskondlikest ameti- ja tööaladest peaks siin arvesse tulema põllundus, tööstus, merendus, kaubandus, ühistegevus, pangandus ja vabakutsed. Suurem osa vastavaist kutserühmitisist on juba organiseeritud vastavasse kutse- ja ametiühinguisse ning liitudesse: nii näiteks kaupmehed ja töösturid on koonduanud Kaubandus-Tööstuskotta; ühistegelised käitised ja asutised — Eesti Ühistegelisse Liitu ja Revisjoniliitu; põllumeestele on loodud Põllutöökoda; tööliste ja moodustamine on lähemate päevade küsimus jne. Ei saa mainimata jätta, et Riigikogu säärase komplekteerimisviisi vastuvõtmisel tuleb ette võtta teatud muudatusi olevate kutse- ja ametiühingute ehitises; paratamatuks

osutub samuti mõningate uute kutseühingute loomine ja mõne oleleva täielik ümberkujundamine. Kõik need kutseühingud peaksid seisma riiklikul alusel ning neile tuleb anda üldõiguslikkude juriidiliste isikute õigused. Selleks tööks võiks meile teatud määral eeskju pakkuda Saksamaa ja Itaalia oma kutseühingute korraldisega.

Missuguseile kutseühinguile tuleks anda esindus Riigikogus ja kui suurel arvul? Selle küsimuse otsustamisel tuleb arvestada meil kõigepealt seda, et Riigikogus ei jääks esinduseta ükski tähtsaim ühiskondlik rühmitis, kusjuures tootvaile kutserühmitistele tuleks anda võrreldes teistega ka suurem esindus.¹⁾ Selle nõude täitmine aitab kõrvaldada majoritär-valimisviisi eesmainitud puudust. Samuti peame tarvilikuks esinduse andmist ühistegevusele ja pangandusele kui võrdlemisi tähtsaile ja olulistele teguritele meie riiklikus elus. Esinduseta ei võiks jääda ka meie ülikool, kui meie vaimse kultuuri keskus. Arvestades kõiki neid asjaolusid, on koostatud alljärgnev näitlik kava selle kohta, kuidas võiks toimuda umbes kutseühingute esindajaile määratud Riigikogu 20-ne koha jaotamine²⁾. Igasuguste arusaamiste vältimiseks korratagu veel kord, et alljärgnev kava on esitatud ainult kaalu-

1) Kui me pidasime eespool oluliseks ainult seda, „et Riigikogus oleks esindatud meie ühiskondlikest gruppidest kõik tähtsamad, eriti aga tootvad kutserühmitised, kusjuures nende igalihe esindajate arv võiks olla täiesti võrdne,“ siis eeldasime seejuures korporatiivset esindussüsteemi puhtal kujul, mis ei tunne oma kõrval enam üldist valimist, nagu see läbi viidud käesolevas ettepanekus.

2) Mainitud tabelis on arvatud väiketööstuse hulka ettevõtted 1—4 töötajaga, kuid jõumasinata; kesktööstuse hulka — 1—19 töötajaga ning jõumasinaga ja 5—19 töötajaga, kui jõumasin puudub; suurtööstuse hulka, kus 20 ja enam töötajat.

miseks ning ei nõudle seega mingisuguse ettepaneku õigusi.

I. Põllundus	
Väiketalundid (1—10 ha)	1
Kesktalundid (11—30 ha)	1
Suurtalundid (31 ja enam ha)	1
Põllu-, aia- ja metsatöölised	<u>1</u> 4
II. Tööndus	
Käsitöölised ja väiketöönd.	1
Kesk-	1
Suurtööndus	1
Tööndustöölised	<u>1</u> 4
III. Merendus	
Laevnikud	1
Meremehed	1
Kalamehed	<u>1</u> 3
IV. Kaubandus	
Väikekaupmehed	1
Kesk- ja suurkaupmehed	<u>1</u> 2
V. Ühistegevus	1
VI. Pangandus	1
VII. Ülikool	1
VIII. Vabakutselised (õigus- teadlased, ajakirjanikud, kirja- nikud, kunstnikud, arstid ja t.)	
	2
IX. Äriteenijad ja ametni- kud (eraettev.)	
	1
X. Kõik teised töölised (s. t. töölised, kes pole põllu-, aia-, metsa- ega töönd.-töölised	
	<u>1</u>
Kokku	
	20

§ 6. Teisi tähtsamaid küsimusi seoses Riigikogu ümberkujundamisega.

I. Vanuse alam-määr valimisõiguse saamiseks.

— Eraõiguslikes vahetordades peetakse meil teguvõim-saks, ehk teiste sõnadega täisealiseks iga kodaniku, kes on saanud 20 aastat vanaks. Sama vanuslik määr on meil maksev ka poliitilise täisealsuse kohta: meie Põhiseaduse järgi on hääleõiguslik iga kodanik, kes on saanud 20 aastat vanaks ja on olnud vahetpidamatult ühe aasta Eesti riikkondsuses. Ometi peaks selge olema, et riigivõimu teostamisest osavõtmiseks mitte ainult ei võiks, vaid koguni peaks nõudma suuremat küpsust, tasakaalukust ning arusaamist, kui inimese omaera-vahetordade korraldamisel, sest tema teotsemine esimesel juhul puudutab kogu meie riiklikku ühiskonda, viimasel juhul aga ainult teda ennast ja väheseid kaaskodanikke. Seepärast peaks olema küllaldaselt põhjendatud nõue, et vanuse alam-määra hääleõiguse saamiseks tuleks tõsta. Kuid veel enam tuleks seda kõr-gendada Riigikogu liikmete kohta. Kui me tähtsamatelt riigiametnikkudelt nõuame kõrgemat haridusastet, on see siis palju kui me oma rahvaesindajailt nõuame täielikku eluküpsust ning väljakujunenud ilmavaadet! Vaevalt aga võime seda kõike loota 20-aastaselt kodanikult. Arves-tades seda, et üleminek ei oleks liiga suur, kuid siiski lubaks soovitud tagajärgi, näib olevat otstarbekohane tõsta vanuse alammäära aktiivse valimisõiguse (s. t. valimistest osavõtmise õiguse) saamiseks 25 aastani ja passiivse valimisõiguse (s. t. ennast valida laskmise õiguse) saamiseks 30 aastani.¹⁾

1) Teistes riikides on praegu vanuse keskmiseks alam-määra aktiivse valimisõiguse saamiseks 21 elu-aastat. Ainult mõningas riigis on see kõrgem, nii näiteks:

II. Riigikoguliikmete tasuküsimus. — Ei tekita vist kahtlust, et Riigikogu töökorralduse ratsionaliseerimisega võib kaasas käia ka Riigikogu istungjärkude kestusaja vähenemine võrreldes praegusega. Mida vähem aga parlament koos istub, seda rahulikum on Vabariigi Valitsusel riiki valitseda, kusjuures eelduseks on muidugi parlamentaristlik valitsemiskord. Teisest küljest on seotud Riigikogu istungjärgu kestusaega Riigikogu liikmete tasuküsimusega. Selle kohaselt on redigeeritud põllumeestekogude poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseelnõu §1. §-i esimene lause: „Riigikogu liikmed saavad oma töö eest tasu, kuid mitte üle viie kuu eest aastas.“ Sama seisukoht oli väljendatud ka rahva-erakonna poolt esitatud Põhiseaduse esialgses muutmiseelnõus, kus tasumaksmine oli piiratud koguni 4½ kuuga, kuid hiljem

„Kõiki poolt- ja vastukaalutlusi arvesse võttes leiti, et Põhiseaduse muutmise eelnõus ära tähendatud ulatuses juba iseenesest on küllalt mõjuv abinõu nende eesmärkide poole pöördumiseks, mida esialgu taheti kätte saada §51 muutmiseega. Sellepärast peeti otstarbekohasemaks Riigikogu liikmete palga lähemat määramist mitteteha Põhiseaduses, vaid seda eriseaduse hoolde jätta.“)

Praeguse Riigikogu liikmed saavad tasu vähemalt 26600 senti kuus, kusjuures palka makstakse terve aasta ringi. Nii on see olnud ka eelmistes Riigikogudes ja Asutavas Kogus. Juba teises Riigikogus soovitas tööera-

Norras ja Rootsis on vanuse alammääraks aktiivse valimisõiguse saamiseks 25 eluaastat, Ungaris ja Soomes — 24 ning Jaapanis, Madalmaades ja Taanis — 25. — Keskmiseks alammääraks passiivse valimisõiguse saamiseks on 25 eluaastat. Kõrgem on see järgmistes riikides: Tšehhoslovakkias — 26 eluaastat; Egiptuses, Bulgaarias, Jaapanis, Lõuna-Slaavias, Norras ja Ungaris — 30 eluaastat. (Vt. H. A. Bernhard: eestsit. teos. Lk. 24 jj.).

1) Rahvaerakonna poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseelnõu seletuskirjast.

kond maksta tasu riigikoguliikmetele ainult töökuude eest. Õieti teravalt oli see küsimus päevakorral III. Riigikogus järgmise Riigikogu liikmete tasusuuruse määramisel. Erilist vastolu leidis see ettepanek tookord sotsialistide ringkonnas. Nad nägid selles pütet muuta Eesti Riigikogu mingisuguseks häärrasparlamendiks ning katset Riigikogust välja tõrjuda töötava rahvakihi, s. o. rahva kehvema osa esindajaid. Sellele vastas „Vaba Maa“ ühes juhtkirjas, mida lubatagu siinkohal osaliselt ära tuua:

„Algame päris lihtsate näidetega.

Meie korraliku tööliste aastapalk Tallinnas ei ole suurem kui 300 kuni 400 senti päevas ehk 7000—10000 senti kuus. Ainult üksikud õnnelikud teenivad rohkem. Tallinnast väljaspool aga märksa vähem.

Kantselei- ja kontori ametnikkudel, rõhuval enamusel riigiteenijaist jne. ei ulatu ta harilikult samuti mitte üle 10000 senti.

Käsitöölistel, kes ei kuulu ettevõtjate liiki nõndasamuti.

Väikepõllupidajal ja pöpsil on ta kindlasti veel palju väiksem.

Kokkuvõttes: need kihid, kelle esitajaks ja huvide kaitsjaks end võivad pidada just pahempoolsed rühmad, et tunne Eestis praegu ükski suuremaid aastapalku kui 120.000—150.000 senti. Ja seda ainult siis, kui päev päeva kõrval hommikust õhtuni rasket tööd rühmitakse.

Kodukorrakomisjoni poolt väljatöötatud riigikoguliikmete uue palgaseaduse eelnõu nägi ette rahvasaadikutele järgmise tasu: Aasta läbi 4000 senti kuus korteriraha ning prii sõit Vabariigi raudteedel. Peale selle viie töökuu jooksul, mil iga riigikoguliige paratamatult Tallinnas peab elama, 30000 senti kuus põhipalka ja kuni 6000 senti kuus komisjoni koosolekute ning mitmesuguseid lisatasusid. Järelikult 228.000 senti aastas või 19000 senti kuus. Ja sellele lisaks veel prii raudteesõit. Jättes viimast iseseisva tuluna täitsa arvestamata, samuti ka korteriraha, mida tuluna võivad arvestada ainult Tallinnast pärit olevad riigikoguliikmed, kellel tarvidust pole Riigikogus olles kahte korterit pidada, jääb aastase pal-

gana ikkagi järele 150.000 senti, seega siis summa, millest kõrgemat peaaegu ükski kehvik praegu ei teeni.

Teiste sõnadega öeldes: ühelgi töölisel, väikepõllupidajal ega popsil ei võiks mõttesse tulla palga vähesuse pärast Riigikokku tulekust keelduda, kui tal teada on, et viis kuud tööd talle seal aastas tasu võimaldavad vähemalt samapalju, kui ta oma harilikus teenistuses saada võiks alles 12-kuulise raske igapäevase tööga.

Neil asjaoludel langeb muidugi ära ka teine sotsialistide väide, milles toonitati: ükski tööperemees pole sellega nõus, kui tema palgaline viis kuud aastas töölt puudub. Saades rahvasaadikuna viie kuu eest vähemalt sama palga, mida muus teenistuses võiks saada 12 kuu eest, võib palgateenija ennast rahulikult terveks kolmeks rahvasaadiku aastaks kohalt lahti võtta, tarvitades oma 7-kuulist puhkeaega sidemepidamiseks valijatega, eneseharimiseks jne. Mittepalgaline käsitööline, iseseisev väikepõllupidaja ja muu vabaelukutseline aga võib vaheaegadel rahulikult tagasi pöörata ka oma igapäevase hariliku töö juurde, kui ta seda kohasemaks peab.

Kõike kokku võttes näeme, et uus kavatsitud palgakorraldus sugugi ei taotlenud mingit „härراسپارلامندي“ sisseseadmist, vaid täieliku võimaluse jättis rahvaesitusele tulla igale kehvema kihi esitajale.

Kaotust oleks uus palgakorraldus tähendanud ainult neile, kes oma igapäevase tööga teenivad üle 150.000 aastas, kuid need kuuluvad ju sotsialistide mõiste järgi juba jõukamate hulka, kelle Riigikogusse mittepääsemise pärast sotsialistid vist küll vaevalt tahaksid pisaraid valada. Jäägu nende kihtide eneste mureks, kuidas nad Riigikogusse omale kohaseid esitajaid leiavad!

Mis puutub aga eriti jõukamatesse kihtidesse, siis neile küll vaevalt Eesti riik tarvitseks Riigikogu liikme kõrgema palga näol selle eest midagi juurde maksta, et nad võimalikult tugevamaid esitajaid oma huvide kaitsmisele võiksid läkitada. Küllalt on sellest, kui riik hoolt kannab selle eest, et kehvematel Riigikogusse pääs suletud ei oleks. Jõukamad kihid hoolitsegu oma esitajate tarviliku härrasmehe tasu eest juba ise!

Lõpuks paar märkust asja kohta veel teisest küljest:

Soomes on kõige tugevamaks erakonnaks eduskonnas sotsialistid, sellest hoolimata, et seal rahvasaadiku tasu on väiksem Eesti omast, kuigi elukallidus Helsingis Tallinnaga võrreldes umbes kahekordne. Nimelt saab Soome eduskonnaliige 150 Soome marka istungiteaja iga päeva pealt, mis välja teeb ligi 45.000 Eesti senti

iga istungjärgu kuu kohta. Kuna Soome eduskond aastas samuti üle kuue kuu koos ei istu, nagu meilgi, annab rahvasaadiku tasu aasta peale ära jaotatuna ainult 20.000 Eesti senti ümber kuus. Eri komisjonitasusid Soomes ei ole.

Tasu mõdukus ei ole järelikult seal kuidagi viisi takistanud kehvema rahva esitajaid suurel hulgal parlamenti ilmumast.¹⁾

Aga igatahes pole riigikoguliikmete tasu piiramise küsimus Riigikogu töökuudega sugugi nii lihtsalt lahendatav, nagu see näib „Vaba Maa“ juhtkirjanikule. See on kaheteraga mõök. Ühest küljest see riivab tunduvalt varanduseta rahvasaadikuid, kesteenivad enesele ja oma perekonnale leiba oma tööjõuga, — selles on kahtlemata õigus sotsialistidel. Kuid teisest küljest, kas selle tagajärjel ei ole sunnitud tagasi tõmbuma Riigikogu tööst samuti vaimne proletariaat. Kas laseksid end valida sel juhul Riigikokku head spetsialistid, kes oleksid sunnitud seetõttu loobuma oma kindlaist ja hääpalgalistest kohtadest? Vaevalt küll. On ju vajalik teostada meie riiklikus aparatuuris äärmist kokkuhoidu, kuid vaevalt on see õige paik. Kui me tahame nõuda Riigikogu liikmeilt intensiivset ja korralikku tööd, siis peame nad vabastama igapäevasest leivamurest ja võimaldama neile laheda äraelamise. Rahvaesinduskogu kaotab oma kogu mõtte, kui ta muutub majanduslikult kindlustatud isikute monopoliks. Kulude kokkuhoiuga siin võime saavutada ainult Riigikogu koosseisu väärtustaseme languse. Kuid meie eesmärk siin peab olema just vastupidine.

Vale alusele on rajatud ka see arvamus, nagu lõpeks riigikoguliikme töö Riigikogu istungjärgu lõppemi-

1) Populus: Härrasparlament. Vaba Maa 1929, nr. 81.

sega. Kui see praegu ehk sageli nii on, siis ei tähenda see veel sugugi, et see nii peaks olema. Eespool seadsime üles nõude, et rahvaesindaja peaks olema vähemalt oma valimisringkonnas poliitiliseks tejuhiks. Ta peab viima täiel määral kontakti oma valimisringkonna Riigikogu töö ja selle tagajärgedega. Meil on väljendatud Põhiseaduses paratamatu nõue, mida sealt mingil tingimusel välja jätta ei saa, nimelt et keegi ei või end vabandada seaduse mitteteadmiseга. Kas ei võiks teha riigikoguliikmed siin tänuväärt töö sellega, et nad tutvustaksid oma valimisringkonda Riigikogus vastu võetud seadustega. See oleks üks ülesandeist. Poleks ka ülearune, kui kodanikud oleksid teadlikud riigi üld-, majandus- ning kultuurpoliitikas. Ka siin on mitte vähe tähtis ülesanne riigikoguliikmetele. Meie ühiskonnas on küllalt valearusaamisi meie riiklikes asjus. Mõne ringkonna poolt püütakse neid koguni veel sihikindlalt laiendada ja süvendada. Kas riigikoguliikmed ei võiks esineda ka siin poliitiliste kasvatajana, kes seaksid kokku iga istungjärgu lõpul ühiselt vastava töökava, mida oleks kohustatud teostama iga rahvaesindaja oma valimisringkonnas? Selle asemel, et üksteist sihilikult mustata ja maha teha, oleks riigikoguliikmeil ammu juba aeg tegema hakata ülesehitavat tööd nimetatud suunas. Kui riigikoguliige tahab olla tõsine ning väärikas rahvaesindaja, siis ta peab täielikult ja üksikasjalikult tundma õppima oma valimisringkonda või kutseühingut, kelle esindajaks ta on. Ta peab nägema selle muresid ja hädasid ning tundma selle soove ning püüdeid. Edasi, riigikoguliige peaks kasustama istungjärkude vaheaega seaduseelnõude põhjalikuks tundmaõppimiseks. Tal peaks olema nende kohta oma selge ja kaalutud seisukoht Riigikokku minnes. Mõeldav on koguni, et

põhimõttelised seisukohad seaduseelnõu kohta tehakse teatavaks nende poolt juba enne istungjärku seadust väljatöötavale komisjonile, kus see eelnõu arutusele tuleb. Kui me kõigele eesõeldule lisandame veel riigikoguliikme enesetäiendamise ning -arendamise ja välisriikide seadusandluse tööga kontaktipidamise nõude, siis peame küll tunnustama, et rahvaesindajal pole Riigikogu istungjärgude vaheajal sugugi vähem tööd kui istungjärgu ajal. Järelikult pole ka millegagi põhjendatud riigikoguliikmete tasu piiramine Riigikogu töökuudega. See pärast pole mingisugust tarvidust muuta põhiseaduse 51. §-i, vastavalt millele „Riigikogu liikmed saavad sõiduraha ja tasu, mille suurus määratakse kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võib muuta ainult järgnevate Riigikogu koosseisude kohta.“

III. Riigikogu volituste kestusaeg. — Maksva põhiseaduse järgi on Riigikogu volituste kestuseks ette nähtud kolm aastat. Niihästi põllumeestekogude kui ka rahvaerakonna poolt esitatud põhiseaduse muutmiseelnõudes on seda kestust tõstetud neljale aastale. Võiks aga tõsta Riigikogu volituste kestust koguni viiele aastale, selleks et riigikoguliikmeile võimaldada töötamist pikemat aega seadusandlikus tegevuses omandatud vilumusega. Pealegi pole karta, et teguvõimetu rahvaesindus võiks püsima jääda liiga kauaks presidendi-instituudi sisseseadmisel, kuna viimasele võib anda õiguse laialiisata Riigikogu enne selle volituste lõppu, kui seda peaks nõudma riiklikud kaalutlused. Lõpuks ei tohi unustada, et Riigikogu valimiste läbiviimine läheb maksma mõned head miljonid. Säärase summa väljandmine iga kolme aasta järele on vaevalt õigustatud, kui selleta on võimalik väga hästi läbi saada.

2. peatükk.

Valitsusvõimu kindlustamine.

§ 7. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vastastikune vahekord ja selle tegelikud tulemused.

I. Valitsusvõimu organi korraldus Põhiseaduse järgi. — Valitsusvõimu teostab Eestis riigivanemast ja ministreist koostuv Vabariigi Valitsus, kes juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatuse, sise- ja julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Vabariigi Valitsuse ja tema üksikute liikmete ametisse kutsumine ja sellest vabastamine kuulub Riigikogu võimupiirkonda. Valitsuse ja rahvaesinduskogu vahekord on rajatud meil parlamentaarse põhimõtte alusele. Seda seisukohta põhjendas Põhiseaduse komisjoni üldaruandja A. Anderson järgmiselt:

„Kui meil peaks olema see põhimõtte enam-vähem tähtis ja mõõduandev, et riigivõimud tuleksid võimalikult eraldada, juba siis on Šveitsi riigikord meile täielikult vastuvõetav. Meil jääb aga järele siis kolm järgmist võimalust: kas asutada demokraatlik vabariik säärasel dualistlikul alusel, nagu see on teostatud Ameerikas, või katsuda maksma panna nähtus ajaloost, mida tunti umbes 130 aastat tagasi Prantsusmaal ja mis nüüd jällegi Venemaal maksvus on, kuigi osaliselt, see on konvendisüsteem... Ameerika — see võimude eraldamise eeskuju — on sellele põhimõttele andnud vaesusetunnistuse, on valitsuse ja kongressi lähemat koostöödamist hakanud nõutama... Vastandina praegusele Ameerikale esineb Prantsusmaa 1789. a. revolutsiooni aastatel oma konvendisüsteemiga,

kus kogu riigivõim oli koondatud rahvaesinduse kätte... Meile jääb järgi ainult üks võimalus, see on, kus Valitsus oleks täielikult ühenduses rahvaesindusega, kuid seejuures mõlemad töötaksid niivõrt iseseisvalt, et valitsusel tema ühtlase, iseseisva politika ajamine võimaldatud oleks, seni kui rahvaesinduse poolt teistsuguseid näpunäiteid antud ei ole. Kuid see näpunäidete andmine ei sünniks sealjuures mitte sel teel, et valitsus oleks sunnitud neid juhtnööre täitma, mida rahvaesindus talle peale paneb, vaid valitsus võib, kui tahab, neid täita, võib ka täitmata jätta ja ära minna. Sarnasel korral astub valitsust teostama uus valitsus, kes nende juhtimõtetega päri on, mida rahvaesinduse enamus riigivalitsemiseks soovitavaks on pidanud. See on nõndanimeetatud parlamentaarne valitsemiskord, mille juurde ka meie põhiseaduse komisjon peatuma jäi.¹⁾

Vastavalt sellele on määratud ka Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu vahelkord meie Põhiseaduse 64. §-is: „Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus. Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu neile avaldab otsekohest umbusaldust.“ Järelikult, valitsuse moodustamisel ei saagi teisiti toimida, kui peab silmas pidama, et kujundatava valitsuse isiklik koosseis kui ka töökava leiaksid parlamendi enamus heakskiitmise. Ehk teiste sõnadega: valitsus tuleb kujundada üldreeglina selle partei või parteide koalitsiooni liikmeist, kes moodustavad parlamendi seadusliku koosseisu häälteenamuse; ning edasi, valitsuse töökava tuleb koostada vastavalt nende erakondade poliitilistele programmidele, kes seisavad kujundatava valitsuse seljataga. Seega on meil loodud parteiline ministeerium, kel tuleb kanda poliitilist vastutust Riigikogu ees: ta võib püsida võimul ainult nii kaua, kuni talle Riigikogu pole avaldanud otsest umbusaldust.

1) Asutava Kogu protokollid, 4. istungjärg, v. 577.

Meie parlamentaarse süsteemi iseärasuseks on presidendi-instituudi puudumine. Need ülesanded, mis teistes vabariikides lasuvad presidendil, on jaotatud meil Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja riigivanema vahel. Presidentlikes vabariikides kutsub valitsuse ametisse president, kuna poliitilist järelevalvet valitsuse tegevuse üle teostab parlament. Meil aga on need mõlemad ülesanded koondatud Riigikogu kätte. Säärase riikliku ehitise omapärasusega sarnaneb Eesti ainult Saksa osariikidele.

II. Riigikogu võim Vabariigi Valitsuse suhtes.

— Juba eespool tähendasime, et riigivõimu tegelik teostamine on keskendatud meil Põhiseaduse järgi enam-vähem järjekindlalt Riigikogu kätte. Eriti teravalt ilmneb see valitsusvõimu suhtes. Meil on maksuma pandud Riigikogu ühekülgne ja kontrollimatu ülevõim valitsuse kohta. Vabariigi Valitsus on asetatud Riigikogu suhtes täiesti alluva olukorda. Tal ei ole teotsemisvabadust, kuna teda seob kätest ja jalust ühekülgne parlamendidiktatuur kihihuviliste ning kitsarinnaliste rühmitiste näol. Vabariigi Valitsus on seetõttu sageli ainult Riigikogu täidesaatvaks komisjoniks. Säärast olukorda iseloomustas tabavalt Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu II kongressil Th. Rõuk järgmiste sõnadega:

„Üks meie tähtsamaist riigitegelasist, riigivanem hr. Päts ütles, et riigi valitsemine on kunst. Arvan, sellele võime kahe käega alla kirjutada. Kui kunstnik vajab teotsemisvabadust töötamiseks, eeskätt tehnilisi abinõusid, siis ka riigi valitsemisel ei saa olla asi teisiti. Samuti nagu kunstnikule, peab poliitilisele tegelasele andma abinõud ja rahuliku töötamise võimalused. Kui meie kunstnikult, kellele tehtud ülesandeks pilti maalida, kisume käest üks kord ühe värvi, teine kord teise värvi ja järgmisel korral mõne aja pärast lööme selle kunstniku üldse kõrvale, võtaksime teise kunstniku ja annaksime oma valiku järele värve, ja kui meie tahaksime, et see kunstnik looks meile pildi, mis vastaks kunstinouetele, siis ütleksime, see ei ole mingi looming, see on hullumeelsus.

Oma poliitilises elus teeme seda aga järjest. Meie paneme inimese veel valitsuse etteotsa ja nõuame temalt — ta peab riigi välja viima ummikust! Kogu aeg tema otsekohene tegevus on takistatud nii opositsiooni parteide kui ka nende parteide poolt, kes valitsuse hulka kuuluvad. Ja nüüd katsuge end tunda selle valitsusejuhi seisukohal, kes peab sarnases olukorras riiki valitsema ja riigi elu juhtima!¹⁾

III. Valitsuse ebastabiilsus ja kavakindlusetus valitsemises. — Võimuvähesuse kõrval on meie riikliku korralduse teiseks peanõrkuseks valitsuse ebapüsivus. Põhiseaduse maksvuse aja kestel, s. o. 1920. a. 21. detsembrist siiani, on Eesti Vabariigis valitsenud 12 valitsust; K. Pätsu praegune valitsus on arvult kolmas teistkümnes. Seega on üks valitsus meil ametis püsinud keskmiselt mõned päevad üle kümne kuu.

Kui vaatleme valitsuste ametist lahkumise põhjusi, siis me ei leia Põhiseaduse kogu maksvusaja kestuses ainustki juhtu, kus valitsuse lahkumise oleks põhjustanud Riigikogu poolt avaldatud otsekohene umbusaldus. Nii on lahkunud meil neli valitsust uue Riigikogu ametisse astumise puhul eelmise rahvaesinduskogu volituste lõppemisel.²⁾ Üks valitsus on lahkunud erakordse olukorra, nimelt 1924. a.

1) Päevaleht 1931, nr. 82: Eesti Vabadussõjalaste Keskkliidu II kongressi kirjeldis.

2) Esimene neist — A. Piibu valitsus (21. XII 1920—25. I 1921) lahkus Vabariigi Põhiseaduse ja Riigikogu valimiste, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise õiguse seaduse maksmapaneku seadluse 5. §-i alusel, vastavalt millele „Vabariigi valitsemise ajutise korra põhjal moodustatud Vabariigi Valitsus jääb peale Vabariigi Põhiseaduse maksmahakkamise ametisse, kunni Riigikogu uue Vabariigi Valitsuse ametisse kutsunud.“ (Vt. I Riigikogu protokollid, 1. istungjärk, 109. veerg.) Kolm teist, s. o. J. Kuue valitsus (mis astus ametisse 21. XI 1922 ja lahkus sellest tegelikult 2. VIII 1923), J. Teemandi esimene valitsus (15. XII 1925—23. VII 1926) ja A. Rei valitsus (4. XII 1928—9. VII 1929) esitasid oma lahkumisavaldised uuestivalitud Riigikogu esimesel koosolekul.

1. detsembri sündmuste tõttu, et ruumi anda ühismeel-
suse valitsusle.¹⁾ K a k s v a l i t s u s t on lahkunud riigi-
vanema poolt tõstatatud usaldusküsimuse eitava otsusta-
mise tagajärjel, kuigi Riigikogu ei avaldanud neile kum-
malegi „otsekohest umbusaldust“.²⁾ Viis valitsuse
kriisi on aga otseselt valitsuse koalitsiooni-rühmade
lagunemise järelduseks.³⁾ Sama põhjus kajastub kaud-
selt ka kahe eelmise valitsuse lahkumise motiivides, kes
lahkusid usaldusküsimuse eitava otsustamise tagajärjel.
Nii näeme, et enamiku valitsuste ametist lahkumise põh-
juseks pole mitte otsese umbusalduse avaldamised, vaid
koalitsiooni lagunemine, ehk teiste sõnadega — koa-
litsiooni enese kriis. Viimane avaldub selles,
„et ühe või teise küsimuse puhul koalitsioonirühmade
vahel tekkivate lahkkelide tõttu lahkuvad koalitsioonist
üks või kaks rühma ja kas ühinevad opositsiooniga või
jäävad valitsuse suhtes erapooletuks. Et aga valitsusel
on harilikult Riigikogu väga väikese enamuse toetus,
siis juba ühe rühma koalitsioonist lahkumisega kaotab
valitsus Riigikogu enamuse toetuse ja otsustab ametist
lahkuda veel enne kui Riigikogu temale umbusaldust
avaldab.“⁴⁾ Kui ta seda ei teeks, järgneks varem või
hiljem siiski umbusalduse avaldamine. Seepärast Valit-
suse säärase ametist lahkumise kohta võime küll ainult
jutumärkides öelda, et ta on „vabatahtlik“. H a l b u s e

1) Fr. Akeli valitsus (26. III 1924—16. XII 1924.)

2) J. Teemandi teine (25. VII 1926—4. III 1927) ja J.
Teemandi kolmas valitsus (4. III 1927—9. XII 1927).

3) K. Pätsu esimene valitsus (25. I 1921—21. XI 1922),
K. Pätsu teine valitsus (2. VIII 1923—26. III 1924), J. Jaak-
soni valitsus (16. XII 1924—15. XII 1925), J. Tõnissoni valit-
sus (9. XII 1927—4. XII 1928) ja O. Strandmanni valitsus
(9. VII 1929—12. III 1931 II).

4) F. Korsakov: Parlamentarismi rakendus Eestis. Õi-
gus 1931, nr. 1, lk. 25. Samast ülevaatlisest artiklist on ammutatud
käsitlevas kirjutises toodud andmed valitsuskriiside põhjuste kohta.

peajuur seisab siingi parteilises ministeeriumis.

Valitsuse juhtide vahetumisega on paratamatult kaas käinud ka riigi valitsemispolitika muutumine, sest uue valitsuse taga seisab uus koalitsioon uute tahtmiste ning uute soovidega. Pole aga kahtlust selles, et mida suurem majapidamine, seda pidevam ja ühtlasem peab olema ka selle juhtimise ning korraldamise politika. Järsud ja diametraalsed kavamuutmised on eriti riikliku ühiselu korraldamisel hädaohtlikud oma lõhkumistagajärgede ja kulukusega. Kavakindlustuse illustreerimiseks toome ainult paar tavalist näidet, mille sarnaseid juhtub kahjuks kaunis sageli:

„Minister Lattik sules V. Maarja gümnaasiumi, minister Mõttus avas ta uuesti, minister Piiskar tegi uuesti surmaotsuse. Tallinna õhtugümnaasiumiga tantsitakse sama tantsu. Samal ajal kui laul keskkoolides suikub, korraldab ministeerium Tallinna konservatooriumi juures lauluõpetajate kursused. Veel paari aasta eest määrati riigi poolt suurem toetus ühele põllumajanduslikule gümnaasiumile tarviliku sisseseade muretsemiseks, praegune valitsus aga suleb selle kooli.¹⁾

Teine näide Postimehest:

„Missugune peab olema meie majanduspoliitiline programm, seda pole veel seni selgemini suutnud väljendada ükski ametlik majanduspoliitika juht. Nad pole seda teha katsunud, kuigi neilt vahest päris kurjalt programmi on nõutud. Praegune majandusminister jõudis vähemalt niikaugele, et lubas oma programmiga esineda

Missugune peab olema agraarpoliitiline programm sellest teame ainult niipalju, et see meil puudub

Kord olime väga suures vaimustuses peekoni pärast. Arvasime, et just peekoniga sõidame Euroopasse. Ehitasime poliitilisi ja poolpoliitilisi tapamaju üle maa 4 tükki, kuigi teadsime, et esialgu aitaks ühest, paremal korral jatkaks ehk

1) Pedagoog: Sihitu koolipoliitika. Vaba Maa 1931, nr. 169.

tööd kahele. Siis muutsime programmi ja hakkasime tapamaju sulgema. Selle tööga oleme nüüd niikaugele jõudnud, et meil on ikkagi 4 tapamaja. Kõik lootused on pandud emistele, kes mõnesuguste tundemärkide järel otsustades edaspidi märksa suuremal arvul pörsaid tooma hakkavad kui seni, sellega tööd võimaldades kõigile neljale tapamajale ja päästes tapamajade võrgu kokkutõmbamise programmi. Arvatavasti muudab pörsasaagi lootuste kohaselt oma krediitpoliitikat ka asunduskapital“¹⁾

Kuid veel teisest küljest annab tunda meile sagedane valitsuste vahetumine. „Riigiteenistusest vabastamise puhul palga edasimaksmise seaduse“ põhjal makstakse kolme kuu jooksul palka edasi ametist vabastatud riigivanemale, ministritele ja riigikontrolööridele. See seadus maksab meil 1923. a. 31. detsembrist alates, järelikult seda soodustust 3 kuu palga saamise näol on juba võinud kasustada üheksa valitsust. Iga praegune valitsusekriis võib minna maksmata riigile 1125000 senti. Seda seadust on ka väga raske tühjata, kuna sel korral leiduks väevalt kohaseid isikuid, kes oleksid nõus asuma mõneks kuuks riigitüürile, mille tagajärjel nad on sunnitud selleks ajaks loobuma omast senisest teenistuskohast.

IV. Politilised ministrid. — Veel ühele asjaolule meie valitsusvõimu korraldamisel tuleb meil tähelepanu pöörata. Mida päev edasi, seda mitmekesisemaks ja keerulisemaks muutub riikliku elu korraldamine, seda arvukamaks ja laiaulatuslikumaks muutub nende ülesannete hulk, mis tuleb lahendada riigi valitsusvõimu teostajail. Täieliku õigusega tähendab „Päevalehe“ üks juhtkirjanikest 1929. a., et

„Tähtsamaks demokraatliku edu pandiks on juhtide probleemi korrapärane lahendamine. Meil on 11 aasta jooksul ära proovitud ja tööst kõrvaldatud 80 eksitselentsi. Ükski minister pole osutunud nii püsivaks, et oleks oma tegevuse läbi suutnud kindlustada

1) Mänd, O.: Kavad ja teod. Postimees 1931, nr. 224.

kontinuiteedi valitsemise alal. Viimast on ennem kindlustanud riigi ametnikkond, kelle tegevuseks aga seniajani puuduvad seaduslikud juhtnöörid, ja kelle arenemine ja komplekteerimine on olnud äärmiselt juhuslik.¹⁾

Valitsusvõimu kandjate liiga sagedasle vahetumisele lisandub veel üks asjaolu, mis mainitud nähu tagajärgi veel valusamalt tuntavaks teeb: meie valitsusliikmed oma enamikus pole oma ministeeriumis vastava eriharidusega spetsialistid: nad on ainult poliitilised ministrid, kes juhivad vaid ministeeriumi üldist politikat. Meie Vabariigi Valitsus pole ju midagi muud kui poliitiliste volitustega varustatud sideorgan rahvaesinduskogu ja valitsusaparatuuri vahel. Ministeeriumi tegelikuks juhiks osutub seega sageli ministriabi. Viimase instituudita saaksime hõlpsasti läbi, kui meil ministeeriumi eesotsas ei seisaks poliitiline minister, vaid vastava haridusega eriteadlane. Kui me asjatundjast-ministrile suudaksime kindlustada rahulikud töötamistingimused pikemaks ajaks, siis muutuks ka meie riigi valitsemine kavakindlamaks ja selgemaks. Ja selle tagajärjed on kasuks kogu meie riigile, igale meie kodanikule.

V. Peanõuded riikliku valitsusvõimu organi ümberkorraldamisel. — Kokkuvõttes võime öelda: meie riikliku valitsemisvõimu teostaja — Vabariigi Valitsus — kujutab enesest nõrgavõimulist, ebapüsivate ja parteiliste ministeeriumide kogumit poliitiliste ministritega. „Põhiseaduse loojad kujutasid omale ette täisauruga töötava Vabariigi Valitsuse, kelle energiat tootvaks auru katlaks on Riigikogu,“ tähendab Päevalehe üks juhtkirjanikest, kuid „tegelikult on meil midagi muud: on

1) K. P.: Eesti parlamentarismi kriis. Päevaleht 1929, nr. 98.

koalitsioonierakondade keskkomitee, kes haiglaselt reageerib igale erakondade meeleolupuhangule.¹⁾ Kõik need asjaolud kokkuvõttes on põhjustanud sihi- ja kava-kindla politika ning sageli ka asjatundlikkuse puuduse meie riigi valitsemisel. Viimane näht koos sagedate valitsuskriisidega on läinud maksma meie väikesele riigile miljoneid kroone. Seepärast oleme õigustatud nõudma parandusi ja ümberkorraldusi ka nende asutiste ja organite ehitises ning seisukorras, kes teostavad meie riiklikku valitsusvõimu. Meie riigi liiga laialdane, liiga süsteemilage ja kallis valitsemisaparaat tuleb ümber kujundada meie olude ning majandusliku kandejõu kohaselt. Tuleb kindlustada valitsusvõimu ning päästa ta sagedate valitsuskriiside kammitsaist. Politilised ministrid tuleb asendada eriteadlastega. Valitsuselt tuleb nõuda pikema-ajalist ja üksikasjalikku riigi valitsemiskava, mis tagaks sihi- ning järjekindluse meie riikliku ühiselu korraldamisel. Need nõuded on leidnud ka kajastuse Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu II üleriikliku kongressi järgmises resolutsioonis:

„Eesti rahval olgu kindel ja püsiv valitsusvõim, kelle tegevuse kestvus ja ulatus ei sõltuks peamiselt üksikute kihihuvide rahuldamisest riigi üldise heakäigu arvel, vaid kes seadusepäraselt valitsedes riiki oma südametunnistuse ja parema teadmise järele tõstaks kodanike heakäekäiku ja tagaks kõigile rahvakihtidele töörahu.“²⁾

1) Päevaleht 1929, nr. 98. K. P. Eesti Parlamentarismi kriis.

2) Päevaleht 1931, nr. 82: Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu II kongressi kirjeldus.

§ 8. Valitsusvõimu organi ümberkorralduse põhijooni põllumeestekogude ja rahvaerakonna kavades.

I. Valitsusvõimu organi ümberkorralduse üldlauseid. — Mõlemad, niihästi rahvaerakonna kui põllumeestekogude poolt koostatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmiseelnõud on asetanud pearaskuse valitsusvõimu stabiliseerimisele ja kindlustamisele. Selle eesmärgi taotlemiseks võetakse ette olulisi muudatusi meie valitsusvõimu senises korralduses. Tuuakse sisse presidendi-instituut, millega tahetakse kergendada Riigikogu töökoormat ja luua vastukaalu Riigikogu senisele ülevõimule Vabariigi Valitsuse suhtes. Püütakse kindlustada valitsusele enam teotsemisvabadust ja iseseisvust kui seni, vähendades tema sõltuvust seadusandlikust kojast. Katsutakse asetada teda ühe õiguslikku seisukorda rahva kui riigivõimu kõrgema kandjaga. Nii öeldakse põllumeestekogude kava seletuskirjas:

„Senine valitsusvõimu ülima organi korraldus Eestis on kollegiaalne, Riigikogust oleneva direktooriumi — Vabariigi Valitsuse — näol. Just selles asjas esitab Eesti riigiehitus praegu suurt erinevust teistest riikidest läbilõikes. Eelnõu toob siia olulise ümberkorralduse. Valitsemise võimukandja vabariigi presidendi näol teostab temale usaldatud võimu samuti rahva otsese organina, rahva esindajana, nagu Riigikogu. Sellega vähendatakse Riigikogu peal lasuvat riigivõimu liig suur raskust, suurendatakse valitsemisvõimu organi suuremat rippumatust ning demokratiseeritakse ühtlasi Eesti riigiehitust, tehes valitsemisvõimu kõrgema organi loomise otseselt olenevaks rahvast. Et valitsemisvõimu tegelik teostamine oleks siiski tarvilikult kokkukõlastatud Riigikogu tegevusega, on eelnõus vabariigi presidendi lähemaks kaastööliseks Vabariigi Valitsus, kes parlamentaarsel alusel seisab ühenduses Riigikoguga¹⁾).

1) Kaja 1929, nr. 265.

Riigikogu töökoorma vähendamisvõimalustega tutvusime juba eespool¹⁾, seepärast peatuksime siinkohal peamiselt ainult neil vahendeil, millega mainitud kavad loodavad saavutada valitsusvõimu organi suuremat sõltumatust Riigikogust. Nagu see nähtub juba osaliselt ülalöeldust, loodetakse kindlustada valitsusvõimu organit peaaesjalikult sisseseatava Vabariigi presidendi abil. Mõlema kava järgi valitakse president rahva poolt üldisel, ühetaolisel, otsesel ja salajasel hääletamisel antud häälte enamusega viieks aastaks²⁾. Praeguse põhiseaduse järgi kutsub Vabariigi Valitsuse ametisse ja vabastab ta sellest Riigikogu, mõlema kava järgi aga läheb üle see ülesanne presidendile³⁾. Vabariigi Valitsuse liikmete arv, nende vaheline tööjaotus ja lähem asjaajamiskord on jäetud eriseaduse määrustada. Vabariigi president teostaks rahva otsese esindajana riiklikku valitsusvõimu koos Vabariigi Valitsusega põhiseaduse ja teiste seaduste alusel. Presidendi ja Vabariigi Valitsuse vastastikune vahekord on normitud kummaski kavas erinevalt: põllumeestekogude kava järgi on valitsusvõim koondatud tervikuna presidendi kätte, rahvaerakonna kavas aga on jagatud valitsusvõim presidendi ja valitsuse vahel.

Presidendi-instituudi ehitise teistes osades on mainitud kavade erinevused väheulatuslikumad. Mõlema kava kohaselt on Riigikogu juhatus kohustatud presidendi nõudmisel kokku kutsuma Riigikogu era-

1) Vt. käesoleva kirjutise § 2, III.

2) Mõlema kava 58. §.

3) Põllumeestekogude riigikogurühma poolt 1929. a. sügisel riigivanemale esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmiskava (edaspidi lühendatult PK) 59. §-i 2. lõik — Rahvaerakonna riigikogurühma poolt 1930. a. alul riigivanemale esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmiskava (järgnevas lühendatult RK) 59. §-i 2. lõik.

korralisteks istungiteks¹⁾. President „on õigustatud Riigikogu enne selle volituste lõppu laiali saatma ja uusi valimisi määrama, kui Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahel tekivad vastolud, mis takistavad valitsusvõimu edukat teostamist ehk rikuvad riiklikke huvisid.“²⁾ Ta on õigustatud seisma panema Riigikogu poolt vastuvõetud seaduste väljakuulutamist.³⁾ Ta kinnitab ametisse Riigikogu poolt valitud riigikohtunikud ja Riigikohtu poolt ettepannud kohtunikud.⁴⁾

Mõlema kava kohaselt ei kanna Vabariigi president oma teotsengute eest poliitilist vastutust. Ta on vastutav küll kohtuliselt, kuid ainult teatud süütegude eest, kusjuures tema kohtulisele vastutusele võtmine võib toimuda ainult Riigikogu vastava otsuse põhjal.⁵⁾

Samuti on mõlema eelnõu järgi president rahuajal Vabariigi kaitsevõime kõrgemaks juhiks.⁶⁾ Mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral läheb kaitsevõime ülemjuhatamine Vabariigi presidendi poolt määratud kaitsevõime ülemjuhataja kätte, kelle võimupiirid on kindlaks määratud eri-

1) Mõlema kava 42. §.

2) RK 59. §-i 5. p.; sama on väljendatud PK 59. §-i 2. lõigus.

3) Mõlema kava 53. §; suspensiivse veto-õiguse küsimuses erinevad mainitud kavad mõningais osades, vt. selle kohta käesoleva kirjutise § 10, III.

4) Mõlema kava 69. ja 70. §.

5) PK järgi ainult riigiäraandmise süüteo eest: 67. §-i 1. lõik; RK järgi aga peale selle veel ka ametialaliste süütegude eest: 66. §-i 3. lõik ja 67. §-i 1. lõik. — RK kohaselt võib toimuda presidendi kohtulikule vastutusele võtmine Riigikogu vastava otsuse põhjal, mis on tehtud Riigikogu liikmete 3/5 häälteenamusega (67. §-i 1. lõik; ka PK nõuab selleks Riigikogu vastavat otsust, kuid küsimuse enese otsustamiseks ta näeb ette mitte kvalifitseeritud, vaid lihthäälteenamuse (PK 67. §-i 3. lõik). Asja arutamine allub mõlema kava järgi Riigikohtule (RK 67. §-i 2. lõik; PK 67. §-i 3. lõik).

6) RK 59. §-i 8. p.; PK 60. §-i 8. p.

seaduses.¹⁾ Vabariigi presidendil on õigus välja anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi.²⁾ Vabariigi presidendil on õigus Riigikogu otsust ootamata mobilisatsiooni välja kuulutada, kui võõras riik on kuulutanud Vabariigile sõja, alanud sõjalise tegevuse või välja kuulutanud Vabariigi vastu mobilisatsiooni.³⁾

Mis puutub Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vastastikusesse vahekorda Põhiseaduse muutmiskavade järgi, siis üldiselt ei erine see kuigi palju praegusest. On jäänud püsima ikkagi parlamentaarse valitsemiskorra juurde: „Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus. Vabariigi Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu avaldab neile otsekohest umbusaldust ja vabariigi president selle peale ei pea tarvilikuks Riigikogu laiali saata.“⁴⁾ Ainult põllumeestekogude kava loob raskemad tingimused umbusalduse avaldamiseks ning näeb ette selleks erilise korra.⁵⁾

II. Vabariigi presidendi ja Vabariigi Valitsuse vastastikune vahekord põllumeestekogude kava järgi. — Põllumeestekogude eelnõu sisaldab teoreetiliselt ühtlase valitsusvõimu konstruktsiooni. Kavas loendatud valitsuslikud ülesanded on koondatud kõik presidendi võimkonda. Vastavalt mainitud kava 60. §-ile

„Vabariigi president juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatus, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest.

1) Mõlema kava 80. §.

2) Mõlema kava 81. §.

3) Mõlema kava 82. §-i 2. lõik.

4) PK 64. §-i 1. ja 2. lõik; RK 64. §.

5) PK 64. §-i 3. ja 4. lõik. Vt. selle kohta käesoleva kirjutise § 9, III.

Tema :

1) esitab Eesti Vabariiki rahvusvaheliselt ja siseriiklikult, võtab vastu välisriikide esindajaid ja nimetab Eesti Vabariigi esindajaid välisriikidesse;

2) valvab riigivõimu teostamise üle, võib aru pärida riigivõimu teostavatel asutustel ja isiklikult nende tegevuse kohta ja seda tegevust tarbekorral oma volinikkude kaudu uurida lasta;

3) seab kokku riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks;

4) nimetab ametisse ja samuti vabastab sellest kaitseväelasi ja kohalisi ametnikke, kuivõrt see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järgi teiste ametasutuste kätte;

5) sõlmib Eesti Vabariiki siduvad lepingud välisriikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks;

6) kuulutab sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal;

7) kuulutab välja kaitseisukorra nii üksikuis riigi osades kui ka kogu riigis ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks;

8) on kaitsevägede kõrgem juht;

9) esitab seaduseelnõusid Riigikogule;

10) annab seadustega kokkukõlas määrusi ja korraldusi;

11) otsustab armuandmise palved kohtulikult määratud karistuse vähendamiseks ehk kustutamiseks;

12) teostab muid ülesandeid põhiseaduse alusel.“

Vabariigi presidendi lähema kaastöölisena teostab Vabariigi Valitsus riiklikku valitsusvõimu Põhi-seaduse ja teiste seaduste alusel.¹⁾ Vabariigi Valitsus koosneb peaministrist ja tema ettepanekul ametisse kutsutud ministreist.²⁾ Peaminister esindab Vabariigi Valitsust Vabariigi presidendi ja Riigikogu ees, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse istungeid, võib aru pärida üksikuilt ministreilt nende tegevuse kohta ja esitada üksikuid ministreid kui ka kogu Vabariigi Valitsust ametist vabastamiseks.³⁾ Juhul, kui Vabariigi presidendi amet on vaba või Vabariigi president haiguse või takistuse tõttu

1) PK 61. §-i 1. lõik.

2) PK 59. §-i 2. lõik.

3) PK 61. §-i 2. lõik.

ei saa täita oma ülesandeid, täidab neid peaminister.¹⁾ Kõnesoleva kava järgi pole president oma teot-senguis piiramatu, sest kõik tema poolt antavad valitsusaktid, selleks et olla maksvad, peavad olema kaasallakirjutatud pea- või asjaomase ministri poolt, kes võtab enesele sellega nende eest vastutuse Riigikogu ees.²⁾ Järelikult, Vabariigi Valitsus on tegelikult siiski pisut enam kui ainult Vabariigi presidendi lähem kaastööline, kuna tal on võimalus teostada kontrolli presidendi tegevuse üle. Need valitsusaktid aga, mida annab Vabariigi Valitsus oma volituste piirides, ei vaja oma maksvuse omandamiseks Vabariigi presidendi kaasallkirja.³⁾ Valitsusvõimu säärast ehitist põhjendatakse põllumeestekogude kava seletuskirjas järgmiselt:

„Vabariigi presidendil ei oleks täielikku praktilist tähendust, kui mitte tema, vaid Vabariigi Valitsus oleks valitsusvõimu kandja. Ei ole ka järjekindel ja arusaadav, miks rahva poolt oiseselt valitud organ oleks valitsemisvõimu kandmiseks vähem kõlbulik kui kaudselt valitud kolleegium. Ei ole arusaadav ka see, millisel alusel saaks Vabariigi president olla tegev seaduste väljakuulutamisel, Riigikogu laialisaatmisel, kui ta täidesaatva võimukandja ei ole ning üldse Vabariigi poliitikat ei juhi. Ka tasakaalustada riigivõimude vahekordi ei saa see, kellel endal võimu ei ole, vaid Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja kohtuorganisatsiooni kõrval seisab mingisuguse neljanda organina, kes teiste tegevust vaatab ja ühel või teisel määral ainult teiste tegevusse ennast võib segada. Neil kaalutlemistel koondab § 60 kõik selle valitsusvõimu, mis praegu kuulub Vabariigi Valitsusele, Vabariigi presidendi kätte, kuid selle teostamisel on tema kaastööliseks Vabariigi Valitsus, kuna viimane vastutab poliitiliselt riigikogu ees, on sellega ühtlasi saavutatud see tagajärg, et president

1) PK 61. §-i 3. lõik.

2) PK 66. §-i 1. lõik.

3) PK 66. §-i 2. lõik.

oma võimu ei saa kurjasti tarvitada, vaid võimu teostamise suhtes allub Vabariigi Valitsuse kaudu Riigikogu kontrollile ja usaldusele. Kuna president juhib kogu riigi politikat (§ 60, üldmäärus), siis on arusaadav, et tema ka esitab Vabariiki (§ 60, p. 1), võib kontrollida riigivõimu teostamist (sama §, p. 3), on kaitsevõimude kõrgem juht (sama §, p. 8) on tegev Riigikogu ja tema tegevuse suhtes (§ 60, p. 12 ja ülemal), ning kohtuorganite loomise suhtes (§ 60, p. 2 ja vastavad paragrahvid alamal).“¹⁾

Kokkuvõttes võime öelda, et valitsusvõimu kindlustamiseks põllumeestekogude kava seab sisse Vabariigi presidendi, kelle võimkonda kuulub Riigikogu laialisaatmine enne selle volituste lõppu, seaduste väljakuulutamine, Vabariigi Valitsuse ametisse kutsumine ja sellest vabastamine ning riigi sise- ja välispoliitika juhtimine. Sama eesmärgi taotlemiseks määrustatakse mainitud kavas lähemalt neid asjaolusid, „millal otsekohe umbusalduse avaldust Vabariigi Valitsusele Riigikogu poolt tuleb konstateerida.“ See umbusalduse avaldamise eriline kord peab kaitsma valitsust Riigikogu vastu, raskendades viimasel kergemeelsete valitsuskriiside tekitamist.

III. Vabariigi presidendi ja Vabariigi Valitsuse vastastikune vahekord rahvaerakonna kava järgi. Rahvaerakonna riigikogurühma poolt esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise-eelkava algusredaktsiooni järgi teostavad Eestis valitsusvõimu riigivanem ja Vabariigi Valitsus, kusjuures koguni mõlemale nähakse ette erilised funktsioonid:²⁾

1) Kaja 1929, nr. 265.

2) Rahvaerakonna kava oma algusredaktsioonis on avaldatud Postimehes 1929, nr. 180. — Mainitud kava näeb ette küll presidendi-instituudi, kuid presidendi nimetuseks on jäetud riigivanem, „mis on küllalt omapärane ja kujukas“, nagu see on väljendatud kava seletuskirjas. Rahvaerakonna kava lõplik redaktsioonis on asendatud sõna

„§ 59. Riigivanem, kui Eesti vabariigi kõrgem võimu esindaja: 1) esitab vabariiki siseriiklises ja rahvusvahelises elus; 2) kutsub ametisse ja vabastab ametist vabariigi valitsuse, peaministri ja ministrid; 3) valvab riigivõimu teostamise üle vabariigis; 4) kinnitab vabariigi valitsuse otsused; 5) on õigustatud riigikogu enne selle volit, lõppu laiali saatma ja uusi valimisi määrama, kui riigikogu ja vabariigi valitsuse vahel tekivad vastolud, mis takistavad valitsusvõimu edukat teostamist ehk rikuvad riiklikke huvisid; 6) kuulutab välja riigikogu poolt vastu võetud seadused, mis juures tema on õigustatud riiklikkudel kaalumistel avaldamata jätma üksikut seadust niikauaks, kui järgmine riigikogu ei ole uuesti vastu võtnud seda sama seadust; 7) on rahu ajal vabariigi kaitsevõime ülemjuhatajaks; 8) otsustab armuandmise palved.“

„§ 62. Vabariigi valitsus juhib vabariigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb vabariigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest.

Tema: 1) seab kokku riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle riigikogule kinnitamiseks; 2) nimetab riigivanema nõusolekul ametisse ja vabastab sellest kaitseväelasi ja kodanlisi ametnikke, kuivõrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järele teiste ametiasutuste kätte; 3) teeb riigivanema nimel lepinguid võõraste riikidega ja esitab need riigikogule kinnitamiseks; 4) kuulutab sõja ning teeb rahu riigikogu vastava otsuse põhjal; 5) kuulutab välja kaitseisukorra nii üksikuis riigi osades kui ka kogu riigis riigivanema nõusolekul; 6) esitab seaduseelnõusid riigikogule; 7) annab välja seadustega kooskõlas seadlusi, määrusi ja korraldusi; Tähtsamatel kordadel astub vabariigi valitsus kokku riigivanema juhatusel.“

Põhiseaduse mainitud muutmise-eelkava algusredaktsiooni järgi teostab riigivanem oma otseseid ülesandeid üldreeglina täiesti iseseisvalt, ta ei vaja selleks ei Riigikogu nõusolekut ega ka mitte Vabariigi Valitsuse heakskiitmist asjaomase ministri kontra-assignatsiooni näol. Vabariigi Valitsus aga pole oma tegevuses nii iseseisev kui riigivanem: esiteks, tal peab olema Riigikogu usaldus ja teiseks, kõik tema poolt an-

„Riigivanem“ nimetusega „Vabariigi President“, et ühtlustamise otsarbel terminoloogias mitte vaidlusküsimust teha.

tavad valitsusaktid peavad kandma ka riigivanema allkirja.¹⁾ Nagu sellest nähtub, on läbi viidud rahvaerakonna kava algusredaktsioonis valitsusvõimu korralduses dualism, on asetatud teineteise kõrvale täidesaatva võimu teostamisel kaks võimufaktorit. Säärase ehituse võimalikkudele puudustele on juhtinud tähelepanu A. Anderkopp kohe varsti peale mainitud kava ilmumist. Ta kirjutab „Vaba Maa“ veergudel, et rahvaerakonna kava

„Selle asemel, et kas Ameerika eeskujul anda valitsev võim presidendile või jälle Euroopa parlamentarismi näpunäidetel valitsemine koondada juriidiliselt riigipea kätte, sisuliselt lasta seda teostada parlamendi ees vastutavat valitsust, see tähendab — luua üht tegelikku võimu, sünnitab rahvaerakonna põhiseaduse muutmise kava valitsemise võimu kaksikud. Kava § 57 määrab seda järgmiselt: „Valitsusvõimu teostavad Eesti Vabariigis Riigivanem ja vabariigi valitsus.“ Teiste sõnadega, — mõlemale institutudile, kui Riigivanemale nii ka vabariigi valitsusele mõõdetakse kätte oma iseseisvad ülesanded, mis üksteisest eraldatud ja igaüks eraldi omasugust õiguslikku alust kannavad. Rahvaerakonna kava kohaselt teostab riigivanem-president üksikuid valitsemise ülesandeid täiesti iseseisvalt, ilma et valitsus kaasa kõnelda tohiks, valitsus, kes sama kava kohaselt ometi parlamendi ees vastutav on ja rahvaesituse usaldusega peab arvestama.“²⁾

„Selle kava kohaselt saab ja võib president-riigivanem ajada täiesti iseseisvat poliitikat, mis mitte üksi valitsuse poolt välja ei lähe, vaid mis koguni vabariigi valitsuse poliitika vastu võib olla, vastolus ja koguni sõjajalal seista valitsuse kavadega ja püüetega. Sellepärast võib õigusega ütelda, et rahvaerakonna põhiseaduse muutmise kava loob valitsemise alal kaks peremeest majasse, kellest üks ei vastuta, küll aga käseb, teine aga rahvaesituse ees aru peab andma ja ometi oma võimkonnas piiratud on.“³⁾

1) RK algusredaktsiooni 64. ja 66. §.

2) A. Anderkopp: Rahvaerakonna põhiseaduse muutmise kava. I. Vaba Maa 1929, nr. 163.

3) A. Anderkopp: Rahvaerakonna põhiseaduse muutmise kava. II. Vaba Maa 1929, nr. 164.

Rahvaerakonna kava oma lõplikus sõnastuses erineb mitmeti selle algusredaktsioonist.¹⁾ Viimases on „tehtud mitmesuguseid parandusi, täiendusi ja muudatusi, et ühelt poolt anda eelnõule võimalikult rohkem ühtlust ja sisemist kooskõla, teiselt poolt aga seda lähendada Põhiseaduse muutmise ettepanekule, mis teisalt esile tõstetud.“²⁾ Ka valitsusvõimu korralduses on läbi viidud mõningaid muudatusi. Nii teostab rahvaerakonna Põhiseaduse muutmise-eelnõu lõpliku redaktsiooni järgi Eestis valitsusvõimu president ühes Vabariigi Valitsusega. Nagu alguskavas nii ka selles on ette nähtud valitsusvõimu kummalegi teostajale erilised funktsioonid:

„§ 56. Vabariigi President kui Eesti Vabariigi kõrgem võimu esindaja: 1) esitab Vabariiki siseriiklises ja rahvusvahelises elus; 2) kutsub ametisse ja vabastab ametist Vabariigi valitsuse, Peaministri ja ministrid; 3) valvab riigivõimu teostamise üle Vabariigis; 4) juhatab Vabariigi Valitsuse koosolekuid neil kordadel, kui tema seda tarvilikuks peab; 5) on õigustatud Riigikogu enne selle volituste lõppu laiali saatma ja uusi valimisi määrama, kui Riigikogu ja Vabariigi valitsuse vahel tekkivad vastolud, mis takistavad valitsusvõimu edukat teostamist ehk rikuvad riiklikke huvisid; 6) kuulutab välja Riigikogu poolt vastuvõetud seadused, misjuures tema on õigustatud riiklikudel kaalumistel avaldamata jätma üksikut seadust niikauaks, kui järgmine riigikogu ei ole uuesti vastu võtnud sedasama seadust; 7) on õigustatud kooskõlas seadustega välja andma määrusi ja korraldusi; 8) on rahua ajal Vabariigi kaitseväge ülejuhatajaks; 9) kuulutab Vabariigi Valitsuse ettepanekul sõda ning teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal; 10) kuulutab Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kaitseisukorra üksikutes riigiosades kui ka kogu riigis ja esitab selle kinnitamiseks Riigikogule ja 11) otsustab armuandmise palved.“

1) RK oma lõplikus redaktsioonis on ilmunud Võitluses 1931, nr. 3.

2) RK seletuskirjast. — RK lõpuredaktsiooni on mõjutanud tablisti põllumeestekogu de riigikogurihma poolt esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise-eelnõu.

§ 62. Vabariigi Valitsus teostab Vabariigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb Vabariigi välise puutumatuse, sisemise julgoleku ja seaduste täitmise eest, tegutsedes seejuures kooskõlas Vabariigi Presidendi vaatekohtadega.

Tema: 1) seab kokku riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle Vabariigi Presidendi heakskiitmisel Riigikogule kinnitamisele, 2) esitab Vabariigi Presidendile ametisse kinnitamiseks ja ametist vabastamiseks kaitsevälasi ja kodanlisi ametnikke, kuivõrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduse järele teiste ametasutuste kätte; 3) teeb Vabariigi Presidendi nimel ja heakskiitmisel lepinguid võõraste riikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks; 4) esitab seaduseelnõusid Riigikogule ja 5) annab Vabariigi Presidendi kinnitamisel välja seadustega kooskõlas seadlusi, määrusi ja korraldusi.*

Nagu põllumeestekogude kavas nii koosneb siingi Vabariigi Valitsus peaministrist ja ministreist.¹⁾ Peaminister on presidendi asetäitjaks, juhib Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab valitsuse koosolekuid ja võib aru pärida üksikuilt ministreilt nende tegevuse kohta.²⁾ Mis puutub presidendi ja Vabariigi Valitsuse vastastikusesse vahekorda, siis rahvaerakonna alguskava kohaselt ei vajanud presidendi aktid üldse asjaomase ministri kaasallkirja, kuid lõpliku kava järgi peavad kandma presidendi kõik aktid, välja arvatud ainult Vabariigi Valitsuse ja selle liikmete ametisse kutsumine ja sellest vabastamine, peaministri või vastava ministri allkirja, kes on nende aktide eest vastutav Riigikogu ees.³⁾ Vabariigi Valitsuse suhtes tahetakse küll ühelt poolt nagu enam rõhutada viimase täielikku sõltuvust presidendist, kuid teiselt poolt tehakse ta ometi tegelikult enam iseseisvaks kui ta on seda alguskava järgi. Olgugi et lõpliku kava järgi Vaba-

1) RK 60. §.

2) RK 61. §.

3) RK 66. §-i 1. lõik.

riigi Valitsuse kõik teotsengud peavad olema „kooskõlas Vabariigi Presidendi vaatekohtadega“ või peavad toimuma „Vabariigi Presidendi heakskiitmisel“ või „kinnitamisel“, ometi ei vaja tema poolt antavad valitsusaktid mitte igakord, vaid ainult „tähtsamatel kordadel“ presidendi allkirja.¹⁾ Nii näeme, et lõppkokkuvõttes on saavutatud võrreldes alguskavaga presidendi võimu vähendamine ning Vabariigi Valitsuse iseseisvuse suurendamine. „Postimees“ kirjutab presidendi ja valitsuse säärase vahekorra kohta järgmist:

„Rahvaerakonna kava peab silmas tegelikku olukorda valitsusvõimu teotsemiseks. Kõrgem valitsusvõim on presidendi käes, tema kutsub ametisse ja vabastab vabariigi valitsuse, esitab riiki, valvab riigivõimu teostamise üle, juhib valitsuse koosseisule, kui seda tarvilikuks peab, omab dekreedid-õigusi jne. Täidesaatva võimu tegelikud ülesanded lasuks vabariigi valitsusel, näit. eelarve kokkuseadmine, seaduseelnõude väljatöötamine ja esinemine nendega riigikogus. Kuid ka siin tahab valitsus tegutseda ainult kooskõlas presidendi vaatekohtadega ja tema heakskiitmisel. Vastasel korral saadab president valitsuse koju. Nii on ka rahvaerakonna kava järele ette nähtud senisest kindlam valitsusvõim ja ühtlane võimu konstruktsioon. Ainult selle vahega, et tegeliku töö raskuspunkt on kabineti juures, nagu seda näeme Inglismaal ja mujal.“²⁾

Eespool tutvusime nende erinevustega, mis ilmnevad põllumeestekogude ja rahvaerakonna kavade neis osades, mis käsitlevad presidendi instituuti ja valitsusvõimu uut korraldust. Nende lahkuminekute ühtlustamiseks peeti 1931. a. novembri lõpul põllumeestekogude ja ühendatud rahvaerakondade riigikogurühmade esindajate nõupidamine, mille kohta „Kaja“ seletab järgmist:

1) RK §2. §-i ja 66. §-i 2. lõik. Mida mõista „tähtsamate kordade“ all, see on jätud nähtavasti eriseaduse määrustada.

2) Postimees 1931, nr. 324: President ja Valitsus.

«Prof. Uluots andis koosolejaile ülevaate, milles lähevad lahku põhiseaduse parandamise kavad. Põllumeestekogude kava järgi on täidesaatev võim tervikuna koondatud presidendi kätte, vabariigi valitsus on vaid tema kaastööline. Rahvaerakonna kavas on täidesaatev võim aga jagatud presidendi ja valitsuse vahel. Kui meie presidendiameti sisse seame, siis peaksime ikkagi käima Euroopa äraproovitud eeskujude järgi. Uuemaid põhiseadusi vaadates näeme, et igal pool on suuremad volitused antud presidendile. Erandiks on vaid Läti, kus valitsusel on suurem võim, kuid teadupärast pole lätlased oma korraga rahul. Rahvaerakonna kava järgi oleks president mingi 4. võim. Tema peab teisi võime tasakaalustama, kuid, kuidas ta seda teeb, kui tal omal pole tugevat alust. Rahvaerakonna kava järgi jääks praegune seisukord kestma, juurde tuleks vaid ilma võimuta president. Tegelikult võimukandjaks jääks vab. valitsus. Niisugune korraldus võib tuua raskeid põhiseaduslikke kokkupõrkeid presidendi ja vab. valitsuse vahel. Kui kaks täidesaatvat võimu luuakse, siis läheb seisukord praegusest halvemaks. Kui president luuakse, siis tuleb temale anda peremehevõim, rahvaerakonna kava seda aga ei anna.

J. Tõnisson seletas: Põllumeeste kogude kava on välispidi ja ehituslikult muidugi ühtlasem. Rahvaerakonna kava koostamisel on arvestatud Inglismaa eeskujuga. Inglismaal on võim koondatud kabineti kätte. See pole konflikte tekitanud. Konfliktid tekivad aga võimuga varustatud presidentide juures (Prantsusmaa). Kõige tähtsamaks uuenduseks kujuneks meil ikkagi see, et meil võimaldatakse presidendil parlamenti laiali saata. See distsiplineerib erakondi ja parlamenti. Rahvaerakonna kava olevat seismiselt kooskõllalisem.

A. Leps (põllum.): Meie ei saa inglise korraga midagi peale hakata, sest meil pole inglase traditsioone. Kui meil proportsionaalne valimisviis jääb, siis pole ka parlamenti laiali saatmise õigusest midagi kasu. Erakonnad tulevad meil pärast valimisi samas koosseisus riigikogusse tagasi. Uue aja juhtimine on isikuline, see peaks saama ka meil võimaldatud. Selle süsteemi juures teaks rahvas, kes vastutab.

Riigivanem K. Päts: Inglismaal on palju iseäralusi, mida meie järele teha ei saa. Inglismaal on kuningas osa parlamendist. Tüli parlamendi ja kuninga vahel pole seni ettekujutatavgi

olnud, sest parlamendi enamus juht on seni olnud ka valitsuse juhiks. Meil on aga valimistel kaotanud erakonna juht olnud valitsuse juht — kohaldage sarnastele oludele inglise eeskuju. Kõige kardetavam on see, kui meil tekib võitlus valitsuse ja presidendi vahel. Rahvaerakonna kava järgi võiks valitsus otsusi teha, mis presidendile vastuvõtmatud võivad olla. See viiks riigi hädaohtlikku seisukorda. Paralleelsust presidendi võimu ja valitsuse võimu vahel ei tohi lasta tekkida. Meie peaksime Soome eeskuju järgi endale aktiivse presidendi looma. Kui meie seame presidendi kõrvaltvaatleja osasse, siis ei saaks rahvas aru, milleks me ta üldse loome.

Prof. Uluots analüseerib veel rahvaerakonna kava ja näitab, et selle järgi oleks valitsuse ja presidendi vahel konfliktid paratamatud. Meie täidesaatev võim saaks lõhestatud. See tooks meile mitte paranemise, vaid halvenemise. Meie ei võiks nüüd enam katsetamisi jätkata, vaid peaksime parlamentaarse presidendi äraproovitud süsteemi tarvilisele võtma. Meil on seni kollegiaalset valitsemist pooldatud, viimasel ajal on aga rahvas hakanud isiku valitsemist pooldama. Rahvaerakonna kava jätab praeguse korra alles. See ei rahuldaks põhiseaduse uuenduse nõudjaid. Reformi vajadus jääb püsima.¹⁾

Rahvaerakonna kava kohta võime öelda kokkuvõttes, et ta seab sisse valitsusvõimu kindlustamiseks nagu põllumeestekogude kavagi presidendi, kelle võimkonda kuulub Riigikogu laialisaatmine enne selle volituste lõppu, seaduste väljakuulutamine, Vabariigi Valitsuse ametisse kutsumine ja sellest vabastamine ning teatud määral ka riigi sise- ja välispoliitika juhtimine. Valitsusvõimu konstruktsioonis valitseb rahvaerakonna kava järgi dualism, mis võib põhjustada konflikte presidendi ja Vabariigi Valitsuse vahel. Ja kui kõigele sellele lisandada veel järgmise fakti, et rahvaerakonna kava ei näe ette võrreldes praeguse korraga lähemaid asjaolusid umbusalduse avaldamiseks Vabariigi Valitsusele, nagu põllu-

1) Kaja 1931, nr. 278: Missugust presidenti vajaks Eesti.

meestekogude eelnõu, siis peab küll tunnustama, et põllumeestekogude kava suudab enam kaasa aidata valitsusvõimu kindlustamiseks kui rahvaerakonna eelnõu.

§ 9. Valitsusvõimu kindlustamisvahendeid.

I. Üldisi märkusi. — Eesõeldust peaks nähtuma juba küllaldasel määral, et meie maksva põhiseadusega loodud seadusandlus- ja valitsusvõimu vastastikune vahekord, mis peamiselt iseloomustabki antud riigi poliitilist ehitist, ei ole vastu võetav meile selle sotsiaalse ja poliitilise suhtluse juures, milles elab tänapäeval meie rahvas. Ei vaidle selle vastu, et ka praeguse põhiseaduse juures „on olemas volitused Vabariigi Valitsuse ja üldse valitsemisaparaadi väljaarendamiseks vastavalt tegeliku elu nõuetele, eriti vabariigi valitsuse püsivamaks tegemise ja tema võimu suurendamise mõttes.“ — nagu seda väidab VII Õigusteadlaste Päeva üks resolutsioonidest. Kuid sama Õigusteadlaste Päev tunnustab ühtlasi, „et kõik põhiseadusega antud võimu teostamine eeldab vastavaid riiklikke omadusi, mille arendamise ja korraldamise eest tuleb tõsiselt hoolitseda.“¹⁾ On selge, et see tee valitsusvõimu kindlustamiseks pole kaugeltki lühikene, kuna ta läheb peamiselt rahva ja tema esindajate enesekasvatamise kaudu: meil tuleb oodata ja kannatada võib olla aastakümneid, enne kui meie rahvas on omandanud üldiselt need riiklikud omused, mis on eeldatavad ja vajalised meie praeguse põhiseaduse otstarbekohaseks kohaldamiseks ja arendamiseks. Kui tahame aga kiiremalt ja võimalikult väiksemate kaotustega sihile jõuda, siis ei jää meile teist teed valitsusvõimu stabiliseerimiseks ja kindlustamiseks peale Põhiseaduse muutmise. Selle viimase tee on vali-

1) Vt. Õigus 1928, nr. 9/10, lk. 223.

nud põllumeestekogud ja rahvaerakond, kes soovivad ühe säärase vahendina presidendi-instituudi sisseseadmist. Eespool tutvusime nende poolt esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise-eelnõude järgi presidendi õigusliku seisukohaga meie riiklikus ehitises ning tema ülesannetega. Siinkohal tahame puudutada küsimust, kuivõrt suudab president neis kavades ettenähtud volitustega kaasa aidata meie riikliku valitsusvõimu kindlustamisele ja stabiliseerimisele.

Vaidlus presidendi-instituudi sisseseadmise üle on meil oma kestuse poolest sama vana kui meie põhiseaduski. Kahtlused presidendi-instituudi vajalikkuses, mida on avaldanud meie õigusteadlaste päevad, poliitilistest rühmitistest peamiselt sotsialistid ja tööerakond, ning neist parteiliselt paremal pool asuvaist riigitegelasist Jaan Poska, on enam olu poliitilist laadi: kas see uute kuludega seoses olev uuendus tasub ära end meie riigiparaadis ja kas sellele pandavad lootused pole liialdatud. Missugused on need lootused, sellele vastab „Kaja“ juhtkirjanikest P. Palkoja järgmiselt:

„Parlamentaarset riigikorda iseloomustab t a s a k a a l valitsuse ja parlamendi vahel. Seda riigikorda võrreldakse kaaludega. Riigipea hoiab seda kaalu oma käes. Valitsus ja parlament — need on kaalupooled. Valitsus on terve politika hingeaks, tema käes on algatus nii valitsemises kui ka seadusandluses. Kuid sel on oma piir. Valitsus ei tohi vastollu sattuda parlamendi enamusega. Sealjuures ei saa aga parlament oma tahtmist valitsusele peale suruda. Valitsus ja parlament on vastastikkü ärarippuvad. Tõuseb aga konflikt nende kahe vahel, valitsuse ja parlamendi vahel, siis astub riigipea tegevusse, saadab harilikult parlamendi laiali ning kutsub sellega r a h v a k o h t u m õ i s t j a k s valitsuse ja parlamendi tüli üle. Sellega luuakse uus tasakaal. On valitsuse seisukoht poolehoidu osaliseks saanud, võib ta ametisse edasi jääda, ei leia valitsuse seisukohad õigustamist, peab ta lahkuma, sest et tal enam parlamendis enamust selja taga ei ole.

Parlamentaarne kord tema puhtal kujul võimaldab seega tugevat valitsust. Iseenesest distsiplineerib see kord parlamenti, sest iga parlamendi liige peab sellega rehkendama, et valitsus teda iga minut võib valija ette saata, kes tema tegevust hindama hakkab. Peale selle on ka parlamendil enesealalhoidmise tung olemas ning iga väikse asja pärast ei hakata tüli soetama valitsusega.¹⁾

Kuid ka need, kes meie põhiseaduse loomispäevil ei pooldanud sellesse presidendi-instituudi sissevõtmist, lähtusid samast soovist, võimaldada tugeva valitsuse moodustamist. Nii näiteks soovitas J. Poska selleks asetada presidendi valitsusse enesesse. Nähtavasti selle mõtte kandjad on eeldanud seejuures hoopis teissugust parlamendi koosseisu ning erakondade vahekordi, kui see kahjuks meil lõpuks on välja kujunenud. See aga pole võimaldanud luua siiani praeguse põhiseadusliku korra juures tugevat ja püsivat valitsust.

II. Põllumeestekogude ja rahvaerakonna kavade presidendi-instituut valitsusvõimu kindlustamisvahendina. — Juba eespool nägime, et president mõlema kava järgi „on õigustatud Riigikogu enne selle volituste lõppu laiali saatma ja uusi valimisi määrama, kui Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahel tekiavad vastolud, mis takistavad valitsusvõimu edukat teostamist ehk rikuvad riiklikke huvisid“.²⁾ Selles presidendile antud õiguses nähakse ühte olulisemat vahendit valitsusvõimu kindlustamiseks. Selle vahendi tähtsust põhjendatakse põllumeestekogude kava seletuskirjas järgmiselt:

„See abinõu on osutunud seni muudes riikides tarvilikuks abinõuks rahvaesinduse meeleolu rahustamiseks ja riikliku mõtlemise ergutamiseks ka siis, kui teda tegelikult ei tarvitata, sest psühholoogiliselt on ta alati mõjumas.“

1) P. Palkoja: Kas juhtide või süsteemi viga. Kaja 1929, nr. 89.

2) RK 59. §-i 5 p.; PK 39. §-i 2. lõik.

Faktiliselt osutub ta mõnikord lausa tarvilikuks, et rahvaesindus enne tähtaega uuendada vastavalt muutunud poliitilisele meeleolule. Juriidiliselt tähendab selle abinõu tarvitamine õieti pööramist rahva poole, nõnda et selle kaudu rahva õigusi õieti märksa suurendataks nii riigiorganite kontrollimise kui ka riigielu küsimuste lahendamise mõttes. Ühtlasi on tarvilik abinõu seadusandlise ja valitsemise võimutaskaalustamiseks, vastandiks sellele, et riigikogu umbusalduse avaldamisega võib vabariigi valitsust lahkuma sundida.¹⁾

Ei sa eitada, et presidendi õigusel parlamenti laiali saata on teatud määral praktilist väärtust, eriti muidugi sel juhul, kui rahvaesinduskogu volitused kestavad enam kui kaks või kolm aastat ja kui ta siis peaks kaotama tavalise töömeeleolu ning oma teotsengute sihiks seadma eeskätt valitsuse töö takistamise. Seepärast võib pooldada täiesti säärase normi sissevõtmist põhiseadusse. Kuid nii suurt tähendust sellele normile siiski anda ei saa kui seda temas näeb „Kaja“ juhtkirjanikest P. Palkoja. Ta kujutab enesele ette presidenti Damoklese mõõgana, mis ripub parlamendi pea kohal ja harilikult igakord langeb ning parlamendi laiali saadab, kui viimase ja valitsuse vahel tekib konflikt. Kuid presidentaalsete riikide praktis on näidanud, et seda vahendit on väga harva kasustatud ja et see alati pole andnud soovitud tulemusi. Nii näiteks, mõni aasta tagasi saatis soomes president O. Relander laiali eduskunna valitsuse nõudel riigiteenijate palkade pärast, kuid uute valimiste tagajärjed kujunesid täielikuks umbusalduse avalduseks sellele valitsusele. Teisest küljest aga, uute valimiste sagedane kordamine tüütab valijaid ning läheb maksma mõnedki head miljonid sendid. Arvestades kõike seda, näib küll et presidendile ette nähtud parlamendi laialisaatmise õigus ei suuda kuigi suurel määral kindlustada valitsusvõimu.

1) Kaja 1929, nr. 265.

Valitsusvõimu kindlustamisvahendit nähakse samuti presidendile antud õiguses Vabariigi Valitsust ametisse kutsuda ja sellest vabastada. Sellele liituvat veel tähtsam tegur: nimelt presidendi õigus juhtida riigi üldist valitsemispoliitikat. Kui me Põhiseaduse muutmise-eelnõusid lähemalt vaatleme, siis näeme, et presidendi võim neis asjades on enam näiline kui tõeliselt olelev, eriti mis puutub riigi sise- ja välispoliitika juhtimisse. Mainitud küsimuses võtame siinkohal vaatluse alla põllumeestekogude kava, mis näeb ette tugevama presidendi-instituudi kui see on rahvaarukonna eelnõus, kus valitsusvõim on jaotatud Vabariigi Valitsuse ja presidendi vahel. Põllumeestekogude kava järgi on valitsusvõim keskendatud presidendi kätte. Temal kui valitsusvõimu peal on laialdased ja mitmekülgsed volitused, nagu eespool nägime. Kuid neid volitusi ta ei saa kasustada iseseisvalt: tal on võimalus teostada neid ainult koos Riigikogu ees poliitiliselt vastutava Vabariigi Valitsusega, kes on presidendile lähemaks kaastööliseks valitsusvõimu teostamisel. Valitsuse osavõtte presidendi ülesannete teostamisest avaldub selles, et presidendi iga akt valitsemise alal, et olla maksev, peab olema kaasallakirjutatud asjaomase ministri poolt, kes sellega võtab enesele nende aktide eest vastutamise Riigikogu ees. Järelikult, president ei saa teostada ühtegi valitsemiseakti ilma pea- või asjaomase ministri nõusolekuta. Neil juhtudel, kui tekib lahkarvamine Vabariigi Valitsuse ja presidendi vahel valitsemispoliitika ühes või teises küsimuses, siis president on sunnitud nõus olema valitsuse seisukohaga, kuna viimane on õigustatud alati toetuma sellele, et riigi valitsemisel iga üksiku sammu eest kannab poliitilist vastutust Riigikogu ees tema, aga mitte president. Seni kui president valitsust ametis peab, seob viimane

teda kätest ja jalgadest. Talle on peremeheks see, kelle ta ise on loonud. Oma iseseisvuse saab ta ainult siis kätte, kui ta tõrkuja valitsuse kukutab ning uue asemele valib.

Kuid ka valitsuse moodustamisel pole tema käed täiesti vabad. Ta peab arvestama parlamendi enamuse tahtmist, sest muidu ta ei saaks kuidagi ametisse kutsuda püsivat valitsust, kuna viimasel peab olema kavade järgi Riigikogu usaldus: Vabariigi Valitsus või tema üksikud liikmed on kohustatud lahkuma ametist, kui Riigikogu avaldab neile otsekohest umbusaldust ja kui president selle järele ei pea vajalikuks Riigikogu laiali saata. Kuid ka Riigikogu kojusaatmine pole sugugi nii kerge ja lihtis, nagu võisime veenduda eespool. Nii kujuneks meil välja sama seisukord nagu Prantsusmaal, kus valitsusvõimu tõeliseks teostajaks on parlamendist sõltuv valitsus, kuna president on selleks ainult nime järgi. Tal pole mingit võimu riigi valitsemispoliitika juhtimises. Selle tõttu, et valitsusel peab olema rahvaesinduskogu usaldus ja et presidendi iga valitsusakt peab kandma asjaomase ministri kaasallkirja, kaotab president võimaluse teostada iseseisvat valitsemispoliitikat ning muutub heal juhul oma poolt moodustatud valitsuse autoriteetseks nõuandjaks. Neid ülesandeid, mis kuuluvad Põhiseaduse muutmiseelnõude järgi presidendile, teostaks tegelikult mitte president, vaid valitsus ise. Kuid ka valitsus pole oma teotsenguis vaba, ta on sõltuv täiel määral Riigikogust, mida suurendab veel omakorda see asjaolu, et kui valitsus peaks toetuma paljudest rühmitisist koosnevale koalitsioonile, mille pidevat toetust on raske arvestada.

Nii peame küll kahjuks tunnustama, et niihästi rahvaerakonna kui ka põllumeestekogude poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseelnõud ei too kuigi palju muudatusi meie riigi rahvaesinduskogu ja valitsusvõimu

teostajate senisesse vahekorda, mida iseloomustab ühelt poolt Riigikogu täielik ülevõim ning teisest küljest valitsuse täielik sõltuvus Riigikogust. Ei saa eitada, et neis kavades ettenähtud paar vahendit, nimelt presidendile antud suspensiivse veto ja Riigikogu laialisaatmise õigus toovad tegelikult mõningaid parandusi meie riigi seadusandlus- ja valitsusvõimu senisesse vahekorda, kuid ometi ei loo nad võrreldes juba olevate võimalustega kuigi palju enam eeldusi praegusest tugevama valitsuse moodustamiseks ja seepärast näib olevat vähe põhjendeid ning veel vähem õigustust säärase nõrgavõimulise presidendi-instituudi sisseseadmiseks.

III. Umbusalduse avaldamiskorra muutmine valitsusvõimu kindlustamiseks. — Vabariigi Valitsuse poliitiline vastutavus on määrustatud mõlemas kavas senisel viisil. Ainult põllumeestekogude kava selgitab lähemalt neid asjaolusid, millal peetakse vastuvõetuks Riigikogu poolt otsekohese umbusalduse avaldus Vabariigi Valitsusele. Vastavalt sellele:

„Otsekohese umbusalduse ettepanek Riigikogule peab olema allakirjutatud vähemalt ühe kolmandiku Riigikogu liikmete poolt, antud Riigikogu vastavasse komisjoni ettepaneku põhjenduste kohta aruande esitamiseks hiljemalt seitsme päeva jooksul ning vastu võetud Riigikogu otsusvõimelise koosseisu poolt absoluutse häälteenamusega nimelisel hääletamisel.

Kui Vabariigi Valitsus ise teeb temale usaldust sisaldava ettepaneku Riigikogule, siis võetakse see ettepanek, komisjoni andmiseta, arutamisele ja hääletamisele, kuid niisuguse ettepaneku tagasilükkamine on ainult siis otsekohese umbusalduse avalduseks, kui tagasilükkamine on sündinud Riigikogu otsusevõimelise koosseisu poolt absoluutse häälteenamusega nimelisel hääletamisel.¹⁾

1) PK 64. §-i 3. ja 4. lõik.

Praeguse korra alusel toimub umbusalduse avaldamine Vabariigi Valitsusele palju kergemini. Maksva põhiseaduse 56. §-i järgi „ühel neljandikul Riigikogu seaduslikust koosseisust on õigus Valitsuselt aru pärida, mille peale tuleb seletus anda.“ Kui mõni arupärijaist pole rahuldatud Vabariigi Valitsuse või selle üksiku liikme vastusega, siis Riigikogu vastavalt oma praegusele kodukorrale otsustab, kunas pidada läbirääkimisi antud vastuse kohta. Need läbirääkimised peavad toimuma hiljemalt neljateistkümnendal päeval peale vastuse andmise. Pärast mainitud läbirääkimisi lõpetatakse arupärimine ülemineku-vormeliga. Kui Vabariigi Valitsus või tema üksik liige näeb esitatud ülemineku-vormelis endale umbusalduse avaldamist, siis ta võib teatada sellest Riigikogule enne ülemineku-vormeli hääletamist või üles seada pärast hääletamist usalduseküsimuse. Nii esimesel kui teisel juhul teeb Riigikogu otsuse lihthääleteenamusega, kusjuures Riigikogu on otsusvõimas, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust.¹⁾

Põllumeestekogude kava jätab muutmata senise arupärimiskorra. Ka Riigikogu koosoleku kvorumis suuruse kohta ei sea ta üles suuremaid nõudeid. Olulisi muudatusi toob ta ainult umbusalduse avaldamiskorras eneses. Otsekoheise umbusalduse ettepanek võib tulla ainult $\frac{1}{8}$ riigikoguliikmete poolt. Järelikult 50-neliikmelises Riigikogus võivad algatada säärast ettepanekut mitte vähem kui 17 liiget. Edasi läheb see algatus Riigikogu vastavasse komisjoni põhjenduste kohta aruande esitamiseks ja alles siis tuleb ta Riigikogusse. Kuna Riigikogu on otsusvõimas ka põllumeestekogu kava järgi siis, kui on koos vähemalt pooled liik-

1) Vrd. Riigikogu kodukorra 86., 92., 93., 82. ja 35. §-iga (RT 1920, 33, I, 26).

med tema seaduslikust koosseisust, s. o. 50-st — 25, siis on järelikult umbusalduse avaldamisettepaneku vastuvõtmiseks vajaline vähemalt 13 riigikoguliikme poolthääletamine. Kui Vabariigi Valitsus ise teeb temale usaldustsisaldava ettepaneku Riigikogule, siis säärase ettepaneku tagasilükkamiseks on vajaline sama suur enamus nagu eelmisel juhulgi.

Kuigi need vahendid raskendavad Riigikogul kerge-meelsete kriiside tekitamist, ei suuda nad siiski vältida valitsuse, või õigemini tema seljataga seisva koalitsiooni lagunemist. Nagu eespool nägime, on lahkunud enamik meie valitsusist just viimati mainitud põhjusel, kusjuures usaldusküsimus ei jõudnudki parlamendi ette. Ainult kaks valitsust kaheteistkümnest on lahkunud usaldusettepaneku tagasilükkamisel. Nii näeme, et ka need vahendid lõpp-kokkuvõttes ei suuda palju parandada, seda olustikku, mida loovad põllumeestekogude ja rahvaerakonna poolt esitatud Põhiseaduse muutmise-eelnõud võrdlemisi nõrgavõimulise presidendi sissetoomisega ning Riigikogu ees poliitiliselt vastutava Vabariigi Valitsuse allesjätmisega.

IV. Uus suund valitsusvõimu kindlustamiseks.

— 1931. a. detsembri alul peeti riigivanema juures põllumeestekogude ja ühendatud rahvaerakondade riigikogurühmade esindajate teine nõupidamine Põhiseaduse muutmiskavade ühtlustamiseks. „Postimehe“ teate järgi jõuti seal ühisele seisukohale Vabariigi presidendi ja Vabariigi Valitsuse võimu ning nende vastastikuse vahekorra konstruktsiooni asjus, kusjuures üksmeelselt kiideti heaks järgmised põhimõtted:

„Vabariigi president teostab riigi valitsemises võimu ühes valitsusega põhiseaduse ja teiste seaduste alusel. Presidendi võimkond määratakse põhiseaduses üldise deklaratsiooniga ja li-

saks sellele tähendatakse põhiseaduses ära teatavad funktsioonid valitsemise ja seadusandluse alal, mis peaks kuuluma presidendi kompetentsi.

Vabariigi valitsuse võimkonda ei määrata mitte üksikute ülesannete üleslugemisega, vaid üldisemal kujul: vabariigi valitsuse tegevuspiiri kuuluvad kõik ülesanded valitsemise alal, mis põhiseaduses või teiste seaduste alusel ei ole pandud presidendi või valitsuse alamate ametkondade peale. Sealjuures on läbi viidud valitsusvõimu sisemine ja väline ühtlus, kuna president kutsub ametisse valitsuse.

Valitsuse tegevuses on juhtiv ja otsustav õigus presidendil ja valitsus võib püsida ametis ainult nii kaua, kui temal on presidendi või riigikogu usaldus.

Peale selle kaaluti veel presidendi võimu üksikuid funktsioone ja põhiseaduse muid osasid. Jõuti ka neis küsimustes ühisele seisukohale. Mõlemad rühmad peavad tarvilikuks varustada presidendi võimu dekreedide õigusega teatavatel hädatarvilikkudel juhtumitel.¹⁾

Üldiselt näib, et neis vastuvõetud põhimõtteis väljendatud seisukohad ei too juurde uusi vahendeid valitsusvõimu kindlustamiseks võrreldes nende võimalustega, mida pakuvad põllumeestekogude ja rahvaerakonna kavad. Nende suhtes aga jõudsime eespool otsusele, et nad lõpp-kokkuvõttes ei loo kuigi palju enam eeldusi, võrreldes juba oleivate võimalustega, valitsusvõimu stabiliseerimiseks ja kindlustamiseks. Ei saa ju eitada selle põhimõtte tegelikku tähtsust, et Põhiseaduse uuendamiseks tuleb tagasihoidlik olla selleks, et „vastuseisemiseks mitte asjata põhjust anda“, nagu see on väljendatud rahvaerakonna kava seletuskirjas, kuid seejuures ei tohiks ometi ohvriks tuua valitsusvõimu kindlustamist nõuet nii suurel määral, et sellest tegelikult peaaegu enam midagi järele ei jää. Valitsusvõimu kindlustamisetarve näib olevat ainukeseks tõsiseks põhjuseks, mis võib õigustada Põhiseaduse muutmist praeg-

1) Postimees 1931, nr. 330: Põhiseaduse muutmisel samm edasi.

gusel hetkel. Ja kui meil praegu ei peaks olema võimalik teostada seda nõuet suuremas ulatuses, siis me ei tohiks üldse Põhiseadust muuta, kui me ei taha valmistada kibedat pettumust neile laialistele rahvahulkadele, kes näevad Põhiseaduse muutmises veel ainukest kiiret vahendit uue ja tervema õhkkonna loomiseks meie riigi valitsemises.

Kui tahame kiiresti ja tõsiselt kindlustada oma riiklikku valitsusvõimu, kui soovime vabaneda oma riigi valitsemises sihituist otsinguist ja kavatuist teotsenguist, kui me peame vajaliseks poliitiliste ministrite asendamist eriteadlastega ning kõige selle juures tahame säilitada demokraatliku riigikorra, mis on kahtlemata kõige sobivam meie rahvale praeguses olustikus ja ajajärgus, siis ei jää meile praegusel hetkel vist küll teist teed, kui Põhiseaduse muutmise teel sisse seada tugeva võimuga presidendi-instituut ning osaliselt lahti õelda äärmuseni viidud tavalisest parlamentarismist.

Kui siiski sooviksime säilitada kollegiaalsele põhimõttele rajatud parlamentaarset ministeeriumi, s. t. Vabariigi valitsuse ehitise praegusel kujul, siis jääks meile valitsusvõimu kõrgeima organi kindlustamiseks ainult üks tee ja nimelt valitsusele umbusalduse avaldamiskorra raskepärasemaks muutmine kui see on praegu. Kuid see ei hoia ära valitsuskoalitsiooni enese lagunemist, mis aga on olnud meil enamikjuhtumil valitsuse otseseks lahkumispõhjuseks. Poliitiliste ministrite asendamisest eriteadlastega, ühtlasi pikemaajalise valitsemiskava sihi- ning järjekindlast teostamisest ei saaks säärasel korral üldreeglina üldse juttu olla meie tänapäeva poliitilises olustikus. Seepärast näib olevat vajaline, et meil tuleb loobuda valitsusvõimu kõrgeima organi korralduses kollegiaalsuse põhimõttest ning tava-

lisest parlamentarismist, kui me soovime teostada valitsusvõimu kindlustamiseks ülesseatud nõudeist oluliseimaid.

Ei tarvitse vist kahelda, et valitsusvõimu keskendamisega rahva poolt valitud ühe isiku kätte oleks tagatud meie riigi valitsemises üheisikuvalitsuse hüved, nimelt kava- ja järjekindlus ning asjatundlikkus. Kuid põhiseaduse arengu kontinueedi pärast ja veel enam puht praktilistel põhjustel ei saa pidada soovitavaks seadusandlus- ja valitsusvõimu säärast eraldamist, nagu see on läbi viidud Põhja-Ameerika Ühendriikide põhiseaduses. Ei taha eitada sellega mainitud valitsusüsteemi häid külgi, mis võimaldaksid valitsusvõimu kindlustamiseks meie poolt ülesseatud kõigi nõuete teostamist. Kuid me ei taha seejuures ometi silmi kinni pigistada nende võimalikkude pahede eest, mis see valitsusvõimu korraldus-süsteem enesega võib kaasa tuua. Kõigepealt tuleb arvestada tahes või tahtmata neid konflikte, mis võivad tekkida säärase korra juures seadusandlus- ja valitsusvõimu organite vahel eriti meil, kus Riigikogu on harjunud mängima siiani esimest osa riigivõimu tegelikus teostamises. See näht võib ilmnedagi eriti teravalt riigi eelarve kinnitamisel, mis ongi kõnesoleva süsteemi juures peamiseks vahendiks parlamendile kontrolli teostamiseks valitsusvõimu organi tegevuse üle. Kuid selline järelevalveviis ainult üksinda ei suuda vältida kuigi suurel määral täidesaatvat võimu teostava organi legaalseid võimukuritarvitusi, milliseid ei hõlma ametialaliste sätetega mõiste ja milliste vastu ei saa otsida seotõttu kaitset kohtult; nagu näiteks, kitsarinnalise parteipolitika ajamine tähtsamate riigiametnike kohtadele määramisel jm. Ja kui veel silmas peame, et selle süsteemi juures on presidendil suspensiiivne vetoõigus parlamendis vastuvõetud seaduste kohta, siis

peame küll tunnustama, et riigiehitise ümberkorraldamisega kõnesoleva süsteemi järgi satuksime ühest äärmusest teise, andes seekord valitsusvõimu-organile kontrollimatu ülevõimu Riigikogu kohta. Puht praktilisil kaalutlusil me ei saa pidada vastuvõetavaks ei üht ega teist viisi. Seadusandluskoda ja täidesaatva võimu organ tulevad asetada üksteise suhtes võimalikult tasakaalustatud vahekorda. Neil kahel võimuorganil peab olema teatud määral kokkupuutumispunkte ja võimalusi teineteise tegevuse kontrollimiseks, mis tagaks vajalise koostöö ning ühtluse riigi elu juhtimises ning hoiaks sellest eemale võimalikke üllatusi.

Praegu mainitud põhimõtetega on arvestanud kahtlemata ka põllumeestekogude ja rahvaerakonna kavade koostajad. Nii allub mainitud kavade järgi Vabariigi president Riigikogu kontrollile ja usaldusele Vabariigi Valitsuse kaudu, kes on tehtud poliitiliselt vastutavaks Riigikogu ees. Kuid teisest küljest on asetatud ka Riigikogu teatud määral kontrolli alla: esiteks, Vabariigi presidendile kuulub suspensiivse veto õigus Riigikogu poolt vastuvõetud seaduste suhtes ja teiseks, Vabariigi president on õigustatud laiali saatma Riigikogu enne selle volituste lõppu riiklikel kaalutlusil ning määrama uusi Riigikogu valimisi. Mainitud kavade ainuke näiline viga seadusandlus- ja valitsusvõimu organite vastastikuse vahekorra konstruktsioonis seisab selles, et nad on teinud Vabariigi presidendi lähemast kaastöolisest — Vabariigi Valitsusest — Riigikogu ja Vabariigi presidendi vahelise puhvri. Ei saa ju eitada puhvri vajadust nende kahe võimuorgani vahel, kuid kahtlus seisab ainult selles, kas just Vabariigi Valitsus on selleks otstarbeks kõige kohasem. Näib küll, et just võimuorganite säärasel konstruktsioonis peitubki parlamentaar-

sele alusele rajatud presidentaalsete vabariikide nõrk külg, mis viib valitsusse politilised ministrid, tekitab valitsuskriise ning seob presidenti valitsuslikkude ülesannete teostamisel käsist ja jalust.

Riigikogu ja Vabariigi presidendi vaheliseks lüliks ning puhvriks võiks ehk sobida küll paremini Riigikogu vanematekogu taoline riigikogurühmade esindajate poolt moodustatav komisjon, mida nimetame Riigikogu põhikoguks. Viimases leiaksid peegelduse riigikogurühmade seisukohad ja soovid ning Vabariigi presidendile kui riigi valitsusvõimu teostajale ja Vabariigi Valitsuse tegelikule juhile oleks võimaldatud põhikogu kaudu tiheda kontakti pidamine Riigikoguga. Põhikogu oleks tegev riigi valitsemiskava väljatöötamisel ning riigi eelarve koostamisel. Ühtlasi teostaks ta järelevalvet valitsemiskava täitmise üle. Kasustades põhikogu Vabariigi presidendi ja Riigikogu vaheliseks puhvriks Vabariigi Valitsuse asemel ning arvestades kõiki eesmainitud põhimõtteid ja nõudeid; on koostatud meie riikliku valitsusvõimu organi üldjooneline ümberkorraldamiskava, mida lubatagu esitada alljärgnevais ridades kaalumiseks ja seisukoha võtmiseks.

§ 10. Ettepanekuid valitsusvõimu organi ümberkorraldamiseks.

I. Põhikogu. — Riigikogu ning Vabariigi presidendi vaheliseks sideorganiks on põhikogu. Viimane moodustub riigikogurühmade esindajaist, Riigikogu esimehest ja Vabariigi presidendist.

Riigikogurühmaks peetakse Riigikogu liikmete iga koondist, kuhu kuulub vähemalt 6 liiget. Rühma tekkimisest teatatakse Riigikogu juhatusele kirjalikus avaldises, milles tähendatakse rühma nimetus, liikmete nimed

ja juhatuse koosseis. Rühmajuhatus on kohustatud teatama kirjalikult Riigikogu juhatusele muudatusist liikmete ning juhatuse koosseisus.

Riigikogurühm on õigustatud saatma põhikogusse iga täie 4 liikme kohta ühe esindaja, valides talle ühtlasi asendaja. Samuti on rühmal õigus tagasi kutsuda põhikogust oma esindajat ning tema asemele valida uut. Sääraste otsuste tegemiseks on riigikogurühm otsustavõimas, kui vastavast koosolekust ühes päevakorraga on teatatud kõigile rühmaliikmeile ja kui neist on ilmunud koosolekule vähemalt $\frac{3}{4}$ koguarvust. Esindajad valitakse põhikogusse koosolevate liikmete lihthäälteenamusega, kuid esindaja äraeutsumine põhikogust võib toimuda ainult riigikogurühma terve koosseisu absoluutse häälteenamusega. Neist otsusist teatab rühmajuhatus kirjalikult Riigikogu esimehele, lisades sellele avaldisele vastava väljavõtte rühma koosoleku protokollist.

Põhikogu juhatus koosneb vanemast, selle abist ja kirjatoimetajast. Põhikogu vanemaks on ex officio Riigikogu esimees, teised juhatuseliikmed valib põhikogu ise. Põhikogu koosolekud kutsuvad kokku põhikogu juhatus tarviduse järgi või Vabariigi presidendi või $\frac{1}{4}$ põhikogu liikmete kirjalikul nõudmisel. Tarbekorral võib kokku kutsuda põhikogu koosolekuid ka Riigikogu istungjärkude vaheajal. Põhikogu koosolek on otsustavõimas, kui sellest koosolekust on teatatud põhikogu kõigile liikmeile ja kui neist on ilmunud koosolekule vähemalt $\frac{3}{4}$ koguarvust. Põhikogu koosolekuist on õigus osa võtta sõnaõigusega Vabariigi Valitsuse liikmeil ja põhikogu poolt koosolekule kutsutud riigikoguliikmeil ning asjatundjail.

III. Valitsemiskava koostamine ja kindlaksmääramine ning Vabariigi presidendi ja valitsuse

ametisse astumine. — Riigi valitsusvõimu teostab rahva esindajana Vabariigi president, kusjuures tema lähemaks kaastööliseks on eriteadlasist-ministreist koosnev Vabariigi Valitsus, kes teostab riigi valitsusvõimu põhiseaduse ja teiste seaduste alusel ning kelle liikmete arv, tööjaotus nende vahel ja lähem asjaajamiskord määrustatakse eriseadusega. Vabariigi president valitakse rahva poolt viieks aastaks Riigikoguga ühel ajal. Seetõttu presidendi valimine rahva poolt ei too kaasa enesega kuigi palju lisakulusid.

Nädala jooksul pärast uue Riigikogu kokkuastumist on kohustatud iga Riigikogu rühmitis, samuti väljaspool neid seisev iga riigikoguliige esitama uuele Vabariigi presidendile või senise presidendi volituste edasikestmisel sellele kirjalikult oma nõuded, ja soovid riigi valitsusvõimu teostamise alalt. Sama õigus on ka igal riigikoguliikmel üksikult, kes kuulub Riigikogu mõnda rühmitisse, vaatamata sellele, kas see rühmitus esitab või mitte oma soove ja nõudeid presidendile. Silmas pidades riigi üldiste olude suhtlust ning riiklikke üldhuve ja arvestades Riigikogu rühmitiste ja üksikute liikmete poolt ülesseatud nõudeid, koostab Vabariigi president oma volituste kestusajaks riigi valitsemiskava, mille ta esitab põhikogule. Viimane, läbi arutanud valitsemiskava ning teinud selles parandusi ja täiendusi kokkuleppel presidendiga, esitab kava Riigikogule arutamiseks. Valitsemiskava arvustamisest Riigikogus on õigustatud osa võtma ainult need Riigikogu rühmad ja liikmed, kes on esitanud selleks määratud aja jooksul Vabariigi presidendile oma soove ja nõudeid riigi valitsemiskava kohta. Sellega oleks loodud osaline sanktsioon neiks juhtudeks, kui mõni riigikogurühm või väljaspool neid seisev riigikoguliige ei täida oma kohustust soovide ja nõuete esitamises presidendile

valitsemiskava kohta. Iga riigikogurühma poolt võivad võtta sõna kava kohta ainult kaks riigikoguliiget. Sõna antakse ühekordselt. Pärast valitsemiskava arvustamist Riigikogus on Vabariigi president õigustatud selles ette võtma täiendusi ning parandusi. Siis läheb kava teiskordselt põhikokku, kes võib teha selles muudatusi, kui selle poolt on vähemalt $\frac{2}{3}$ põhikogu tervest koosseisust. Säärase menetluse järgi peetakse valitsemiskava lõplikult kindlaks määratuks. Vabariigi president võib teha pärast seda muudatusi valitsemiskavas ainult põhikogu nõusolekul, kui presidendi sellekohase ettepaneku poolt on vähemalt põhikogu absoluutne enamus.

Pärast valitsemiskava kindlaksmääramist astub uus president oma ametikohuste täitmisele pühaliku töötuse andmisega Riigikogus, tema poolt moodustatud Vabariigi Valitsuse ja Riigikohtu ühisel istungil. Pärast töötuse andmist kannab ta ette Riigikogule oma valitsemiskava ning teeb teatavaks viimasele valitsuse isikliku koosseisu. Samast päevast astub oma ametikohuste täitmisele ka uue presidendi poolt moodustatud valitsus ning lahkub ametist pärast ametikohuste üleandmist endine president koos oma valitsusega. Kui uue Riigikogu kokkuastumisel edasi kestavad senise presidendi volitused, siis see president on kohustatud koostama uue valitsemiskava, mille väljatöötamine ning kindlaksmääramine toimub ülalesitatud menetlusega. Lõplikult fikseeritud kava kannab ette Vabariigi president Riigikogule, kuid seejuures ei tule anda tal enam uut pühalikku töötust, kuna ta andis selle juba oma ametisse astumisel.

Vabariigi presidendi amet ei ole ühendatav teiste kutseliste ega muude teenistusülesannetega. Vabariigi president ei või olla samal ajal Riigikogu liige. Kui Vaba-

riigi presidendiks on valitud riigikoguliige, siis peetakse ta väljaastunuks Riigikogust pühaliku töötuse andmisega. Järelikult pühaliku töötuse andmine väljendab seda poliitilist vastutust, mida presidendil sõna otsekoheses mõttes individuaalselt tuleb kanda, ühtlasi aga määrab see presidendi ametisse astumise momendi ning samuti kõigist muist teenistuskohustusist ja ülesandest vabanemising lahkumispäeva.

III. Vabariigi presidendi ja Põhikogu vahekord Vabariigi Valitsusega. — Vabariigi Valitsuse tegevuses on juhtiv ja otsustav õigus Vabariigi presidendil. Ta esindab Vabariigi Valitsust Riigikogu ja põhikogu ees, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab Vabariigi Valitsuse istungeid, annab juhendeid ministreile, teostab järelevalvet üksikute ministrite tegevuse üle ning vabastab ametist üksikuid ministreid, kui ka kogu Vabariigi Valitsuse oma algatusel või selle palvel. President määrab Vabariigi Valitsuse liikmete hulgast enesele asetäitja, kes täidab tema ülesandeid neil juhtudel, kui ta haiguse või mõne muu takistuse tõttu ei saa täita oma ametikohuseid. Presidendi asetäitja võib esindada presidenti viimase ülesandel Riigikogus.

Kõik valitsusaktid, mis antakse kas Vabariigi presidendi või Vabariigi Valitsuse poolt, peavad kandma presidendi või tema asetäitja ning asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja. See norm tagab ühtluse ning koostöö presidendi ja valitsuse tegevuses riigi valitsemise alal. On ka täiesti loogiline, et iga valitsusakt kannaks presidendi või tema asetäitja allkirja, kes toimib muidugi presidendi ülesandel ja viimase poolt antud volituste piirides, sest ettepannud kava järgi keskendub kogu valitsusvõim presidendi isikus ja järelikult pole lubatav ka ükski samm riigi valitsemise alal, mis pole leidnud presidendi nõusolekut. Kui asjaomane minister ei soovi alla kirjutada

presidendi poolt antud valitsusaktile, siis president võib asendada selle ministri uuega, kes pooldab tema valitsemispoliitikat ja kes on nõus andma oma allkirja presidendi mainitud valitsusaktile.

Vabriigi Valitsuse istungeist võivad osa võtta sõnaõigusega põhikogu juhatuse liikmed. Riigikogu poolt valitava eelarve-komisjoni ülesandeid riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve läbivaatamises täidab põhikogu, kes on õigustatud juurde koopteerima seks otstarbeks teisi riigikoguliikmeid. Põhikogu on õigustatud tegema muudatusi presidendi poolt esitatud riigi eelarves, kui sellekohase ettepaneku poolt on vähemalt põhikogu absoluutne enamus. Pärast riigi eelarve läbivaatamist põhikogus esitab viimase juhatus selle koos Vabriigi Valitsuse vastava seletuskirjaga Riigikogule.

IV. Presidendi ja Riigikogu vahekord. — Riigikogu ees on poliitiliselt vastutav Vabriigi president, aga mitte tema valitsuse liikmed. Selle normi tarvituselevõtte võimaldab kutsuda presidendile oma valitsuse liikmeiks vastavaid eriteadlasi, vaatamata nende poliitilisele meelsusele, sest tähtis on ainult see, et nad oleksid nõus omaks võtma presidendi poolt Riigikogule ettekantud valitsemiskava ning kokkukõlas sellega teostama presidendi juhendeid. Presidendi poliitiline vastutus Riigikogu ees avaldub selles, et ta on sunnitud lahkuma ametist, kui Riigikogu sellekohane algatus leiab heakskiitmise rahvahääletusel. Riigikogu säärase algatuse põhjuseks võivad olla: 1) Vabriigi presidendi kõrvalekaldumine tema poolt Riigikogule ettekantud valitsemiskavast põhikogu nõusolekuta ja 2) üldine rahulolematus presidendiga riigivalitsemiskava teostamise asjus. Ettepanek Riigikogule säärase otsuse tegemiseks peab olema alla kirjutatud mõlemal juhul vähe-

melt ühe kolmandiku riigikoguliikmete poolt, kellest vähemalt kolm peavad kuuluma ühtlasi põhikogusse. Allakirjutatud ettepanek vastava põhjendusega ning materjaliga esitatakse Riigikogu esimehele. Viimane on kohustatud hiljemalt seitsme päeva jooksul mainitud avaldise kättesaamise päevast arvates andma asja otsustamisele käigu.

Kui presidendi ametist tagandamisalgatuse põhjusele on ette toodud presidendi kõrvalekaldumine valitsemiskavast, siis esitab Riigikogu esimees selle ettepaneku mainitud asjaolu kindlakstegemiseks viieliikmelisele komisjonile, kuhu kuuluvad esimehena Riigikohtu esimees või teda asendav riigikohtunik ning liikmetena kaks põhikogu liiget ettepanekule allakirjutanute hulgast ning kaks Vabariigi Valitsuse esindajat presidendi määramisel. Komisjon on kohustatud tegema otsuse hiljemalt seitsme päeva jooksul esimesest koosoleku päevast arvates, mille kokku kutsub Riigikogu esimees. Komisjon teeb oma otsuse liht-häälteenamusega. Kui komisjon leiab olevat põhjendatud valitsemiskavast kõrvalekaldumise momendiga presidendi ametist tagandamisalgatuse ettepaneku, siis esitatakse see seisukoha võtmiseks Riigikogule. See tagandamisalgatuse ettepanek peetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletab nimelisel hääletamisel Riigikogu seaduslikust koosseisust vähemalt $\frac{2}{3}$. Kui tagandamisalgatuse ettepanek ei saa Riigikogus nõutud häälteenamust, siis on sellega ühtlasi Riigikogu poolt heaks kiidetud presidendi kõrvalekaldumine valitsemiskavast.

Kui presidendi ametist tagandamisalgatuse ettepaneku põhjusena on toodud üldine rahulolematuus presidendiga riigivalitsemiskava teostamise asjus, siis antakse see ettepanek Riigikogu vastavasse komisjoni ettepaneku põhjenduste kohta Riigikogule aruande esita-

miseks hiljemalt seitsme päeva jooksul. See tagandamisalgatuse ettepanek peetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletab nimelisel hääletamisel Riigikogu seaduslikust koosseisust vähemalt $\frac{5}{6}$.

Pärast tagandamisalgatuse ettepaneku vastuvõtmist Riigikogu poolt on president õigustatud ise ametist lahkuma. Vastasel korral aga läheb tagandamisettepanek rahvahääletusele, mis peab toimuma kahe kuu jooksul pärast tagandamisalgatuse ettepaneku vastuvõtmist Riigikogu poolt. President peetakse rahvahääletusega tagandatuks, kui tagandamisettepaneku poolt hääletab enamus rahvahääletusest osavõtjate arvust.

Pärast tagandamisalgatuse ettepaneku vastuvõtmist Riigikogu poolt on kohustatud president lahkuma oma ametikohuste täitmisest; teda asendab rahvahääletuse tulemuste selgumiseni ning samuti presidendiameti vabanemisel enne presidendi volituste lõppu uue presidendi valimiseni Riigikogu esimees, kui presidendi kõrval oleva järgmise võimuorgani esindaja.

Sel juhtumil, kui Riigikogu poolt algatud Vabariigi presidendi ametist tagandamisettepanek rahvahääletusel tagasi lükatakse, loetakse Riigikogu laialisaadetuks. Kahe kuu jooksul peetakse Riigikogu uued valimised. Selle presidendi volitused, kelle kohta käiv tagandamisettepanek rahvahääletusel tagasi lükati, pikenevad üldreeglina järgmise Riigikogu volituste kestusaja lõpuni; see on selleks, et uue presidendi valimised langeksid ühte Riigikogu valimistega. Presidendi volituste säärane pikendamine näib olevat õigustatud puht teoreetiliselt seisukohaltki, kuna tagandamisettepaneku tagasilükkamisega on avaldanud rahvas usaldust senisele presidendile ja viimase sellega nagu uuesti tagasi valinud.

Ometi ei näi olevat soovitatav, et presidendi volitused

pikeneksid säärasel viisil liiga palju kordi, eriti seepärast, et presidendi volitused käesoleva kava järgi kestavad automaatselt järgmise Riigikogu volituste kestusaja lõpuni veel ühel teisel juhul, nimelt siis, kui president Riigikogu laiali saadab enne selle volituste lõppu. Teoreetiliselt võttes võiks sel viisil presidendi volituste pikendamine kesta lõpmatuseni, eeldades seejuures muidugi presidendi surematust. Presidendi volituste säärane piiramatu pikendamisevõimalus võib põhjustada võimu kuritarvitamist presidendi poolt ning muuta Riigikogu ja presidendi vastastikuse vahekorra teatud mõttes vägikaikavedamise taoliseks. Seepärast tuleb käesoleva kava vastuvõtmisel pida soovitavaks presidendi äärmise volituste kestusaja piiramist kolme Riigikoguga: presidendi pikendatud volituste kestusaeg lõpeb kõige hiljemalt kolmanda tema volitusteaegse Riigikogu laialisaatmisega, tulgu selleks algatus presidendi enese poolt või põhjustagu seda Riigikogu poolt algatud presidendi ametist tagandamisetepaneku tagasilükkamine rahvahääletusel. Erandi sellest reeglist moodustab muidugi presidendi tagasivalimise juhtum rahva poolt harilikus korras.

Vabariigi presidendi volitused lõpevad enne tähtaega: 1) presidendi surmaga, 2) ametist loobumisega, 3) tagandamisega rahvahääletusel, 4) vaimuhaigeks tunnustamisega ja 5) kohtu alla andmisega ametialaliste süütegude eest Riigikogu vastaval otsusel.¹⁾ Kõigil neil juhtudel võetakse ette presidendi uued valimised kahe kuu jooksul presidendiameti vabanemispäevast arvates. Uue presidendi volitused pikenevad üldreeglina järgmise Riigikogu volituste kestusaja lõpuni; see on selleks, et järgmise presidendi valimised langeksid ühte jällegi riigikoguvalimistega.

1) Vt. selle kohta käesoleva kirjutise § 11, III.

Vabariigi president on õigustatud nõudma Riigikogu kokkukutsumist erakorralisteks istungjärkudeks. Vabariigi presidendi ettepanekul, mille heaks kiidab Riigikogu seaduslikust koosseisust vähemalt $\frac{1}{4}$, lõpetab Riigikogu oma istungjärgu.

Kui Riigikogu ja Vabariigi presidendi vahel tekivad säärased vastolud, mis takistavad valitsusvõimu edukat teostamist või rikuvad riiklikke huve, on Vabariigi president õigustatud Riigikogu enne selle volituste lõppu laiali saatma, kui selle ettepaneku kiidab heaks Riigikogu seaduslikust koosseisust vähemalt $\frac{1}{4}$. Vabariigi president ei ole õigustatud laiali saatma järgmist Riigikogu eelmise Riigikoguga ühel ja samal põhjusel. Ühe korraga ei saa algatada Riigikogu laiali saatmise ning presidendi ametist tagandamisalgatuse ettepanekut. Kahe kuu jooksul pärast Riigikogu laiali saatmist toimuvad Riigikogu uued valimised.

Meie riiklikus elus võib esile kerkida, eriti praegusel pineval ajajärgul, sääraseid erakorralisi sise- või välispoliitilisest olustikust tingitud seisukordi, kus on presidendile vajaline Riigikogu poolt kiiresti tehtud vastav otsus. Seepärast näib olevat vajaline anda presidendile õigus kokku kutsuda tarviduse korral laiali saadetud Riigikogu tema poolt esitatud küsimuste otsustamiseks, kui veel pole toimunud uue Riigikogu valimised. Et säärasel juhul ei tekitaks lisaraskusi kvoorumi küsimus, siis tuleb pidada niisugusel juhul kokku kutsutud Riigikogu koosolekud otsusvõimsaiks kokkutulnud riigikoguliikmete arvule vaatamata, kui vastavad kutsed on välja saadetud kõigile riigikoguliikmeile vähemalt neli päeva enne esimest koosolekut.

V. Seletusi esitatud kava kohta. — Eespool arendatud kavas pole kõrvale kaldutud meie praeguse põhiseaduse aluspõhimõttest, vastavalt millele Eesti on

demokraatlik vabariik, kus riigivõim lähtub rahvast. Vastavalt kavale teostab rahvas riigivõimu oma hääleõiguslike kodanikkude kaudu rahvahääletamise, rahvaalgatamise, Riigikogu ja presidendi valimise teel. Eesti praegust riigiehitist on veel enam demokraatiseeritud ja nimelt sellega, et ka riigi valitsusvõimu teostaja valimine toimub otseselt rahva poolt. Et valitsusvõimu tegelik teostamine oleks siiski tarvilikus kokkulas Riigikogu tegevusega, ja et nende kahe võimuorgani vahel valitseks koostöö, selleks on asetatud nende vahele side-organina põhikogu, kes on tegev riigi valitsemiskava kindlaksmääramisel ja selle muutmisel ning riigi eelarve väljatöötamisel, ühtlasi teostaks ta järelevalvet valitsemiskava täitmise üle.

Võimu kuritarvituste ärahoidmiseks ning vajalise töömeeleolu ja riikliku mõtlemisviisi ergutamiseks on seotud need kaks võimuorgani vastastikuse kontrolliga üksteise tegevuse üle. Nii on antud presidendile õigus Riigikogu laiali saata, nagu see on tavaliselt presidentaalseis vabariikides, kuid lahkuminevalt viimaseist on see õigus kitsendatud ning selle teostamine tehtud olenevaks vähemalt Riigikogu $\frac{1}{4}$ nõusolekust. Kui president ei leia oma valitsemispoliitika Riigikogus säärast väikest pooldajakonda, milline asjaolu võiks siis veel õigustada parlamendi laialisaatmist tema poolt? Sel juhul näib olevat enam kui tõenäoline, et uus rahvaesinduskogu asub presidendi valitsemispoliitika suhtes samale eitavale seisukohale kui endinegi.

Kuid hoopis teisiti kui tavaliselt seni mujal, on normitud kavas valitsusvõimu teostajate poliitiline vastutus seadusandluskoja ees: Riigikogu ees on poliitiliselt vastutav president, aga mitte valitsus. Presidentaalseis vabariikides on see tavaliselt vastupidine: siin kannab poliitilist vastutust parlamendi ees valitsus, aga mitte

president. Pärastmaailmasõjaaegseis põhiseadusis võime tähele panna aga selles küsimuses uue tendentsi algeid, mis avaldub selles, et presidendile antakse enam võimu, kuid ühes sellega tehakse ta teatud määral ka poliitiliselt vastutavaks parlamendi ees.¹⁾ Need sammud on sihitud presidendi autoriteedi ja võimu suurendamisele ning seoses sellega ka valitsusvõimu kindlustamisele.

Nii näiteks, Saksa Vabariigi põhiseaduse 43. §-i põhjal on võimalik vabariigi presidenti ametist tagandada rahvahääletuse kaudu, kui vastav tagandamisetpaneku algatus tuleb riigipäeva poolt, kes on selle vastu võtnud oma liikmete $\frac{2}{3}$ häälteenamusega. Et aga riigipäev oma säärast õigust ei kasustaks liiga ettevaatamatult ning vähekaalutult, selleks näeb ette Saksa põhiseaduse sama paragrahv järgmise normi: kui riigipäeva poolt algatatud vabariigi presidendi ametist tagandamisetpanek rahvahääletusel tagasi lükatakse, siis peetakse riigipäev laialisaadetuks. Kuid Saksa põhiseadus ei lepi ainult presidendi poliitilise vastutusega, kuna ta selle kõrval säilitab veel tavalise parlamentaarse valitsus-süsteemi. Nii peab olema riigikantsleril ja ministreil riigipäeva usaldus ning nad on kohustatud lahkuma ametist, kui riigipäev avaldab neile otsest umbusaldust.

Esitatud kavas on tehtud võrreldes Saksa põhiseadusega veel paar sammu edasi valitsusvõimu kindlustamise suunas. Esiteks on kõrvale jäetud parlamentaarne valitsus-süsteem selle tavalisel kujul: Vabariigi Valitsuse liikmed vastutavad oma tegevuse eest mitte enam Riigikogu, vaid ainult Vabariigi presidendi ees. Nad on vabanenud sa-

1) Vt. selle kohta F. K o r s a k o v: „Valitsusvõimu kindlustamine iseseisva riigivanema võimu loomise teel. Eesti rahvaerakonna eelnõu Vabariigi Põhiseaduse muutmiseks.“ Postimees 1929, nr. nr. 278, 280 ja 281.

japäisest peremehest ning on saanud sõna otseses mõttes Vabariigi presidendi abilisteks, tema lähemaiks kaastöölisiks, kelle korraldusi nad täidavad ja kelle juhendite järgi nad toimivad. Kuna Riigikogu ees ei vastuta mitte valitsuse liikmed vaid Vabariigi president ise, siis on ka sellega viimasel vabad käed oma lähemate kaastööliste valikus; seega kaoks tavaline parteidevaheline kauplemine valitsuse kohtade pärast ning riigi valitsusvõimu hakkaksid teostama presidendi juhatusel vastavad eriteadlased.

Meie kava teiseks erinevuseks Saksa põhiseaduse vastavast osast on presidendi poliitilise vastutuskorra lähem piiritelu. Riigikogu võib algatada Vabariigi presidendi tagandamist rahvahääletusega ainult kahel juhul: 1) eripõhjus — kui president on kõrvale kaldunud tema poolt Riigikogule esitatud valitsemiskavast ja 2) üldpõhjus — kui on üldine rahulolematus presidendiga riigi valitsemiskava teostamise asjus, s. t. kui president peaks osutuma täielikult mittesobivaks oma ametikohale või kui ta peaks hakkama teotsema riigi valitsemisel liiga diktaatorlikult. Tagandamisalgatuse ettepanek peetakse vastuvõetuks, kui selle poolt hääletab kuuekümneliikmelisest Riigikogust esimesel juhul vähemalt 40 rahvasaadikut, teisel juhul aga veel enam, nimelt vähemalt 50. Kui silmas pidada presidendi ametist tagandamisettepaneku algatuskorda ning selle vastuvõtmiseks Riigikogus nõutavat suurt häälteenamust, siis võib küll tunnustada, et president on kindlustatud küllaldasel määral Riigikogu võimaliku sihilikkuse eest. Ei vaja vist lähemat põhjendamist ka see asjaolu, et presidendi ametist tagandamise otsustab rahvas ise, aga mitte Riigikogu, kuna on ju selge, et Riigikogu säärane õigus vähendaks tunduvalt presidendi iseseisvust ja sõltumatust Riigikogu kasuks, mida aga ei saa pidada kuidagi soo-

vitavaks. Sääraste vahendite tarvituselevõttuga suurenevad märksa rahva õigused nii kõrgemate riigiorganite kontrollimises kui ka riigielu küsimuste lahendamises. Ühtlasi on need vahendid vajalised seadusandlus- ja valitsusvõimu tasakaalustamiseks: mõlemale võimuorganile on antud võimalused teineteise tagandamiseks või laialisaatmiseks, kumbki neist ei ole asetatud erilisse eelisseisukorda nagu see on praegu Riigikoguga.

Seadusandlus- ja valitsusvõimu säärase vahekorra juures kaovad valitsuskriisid tänapäeva mõttes, sest pole vaja enam seda enamuse koalitsiooni, millele tuleb toetuda ja mille nõudeid tuleb arvestada praegusel valitsusel, kui ta üldse võimul tahab püsida. Valitsusvõimu taga seisab terve Riigikogu ja nõuab valitsusvõimu teostajalt, et need täidaks temale esitatud valitsemiskava, mille koostamisest tal on võimaldatud aktiivselt osa võtta põhikogu kaudu. Säärane kord näib enam kui praegune tagavat valitsemiskava koostamist ning teostamist kokkukõlas riiklikkude üldhuvidega. Samuti näib, et ta enam võimaldab kitsarinnaliste kihi- ja kildkonna huvide tagaplaanile tõrjumist. Edasi näib olevat tal tublisti eeldusi vastastikuse sallivuse ja leplikkuse süvendamiseks ning ühtlasi töömeeleolu terendamiseks Riigikogus, sest on ju kadunud alaline kauplemine valitsuse kohtade pärast ning vastastikused „kontsessioonide andmised“ riigi valitsemisel. Sellega looksimine Riigikogule ja valitsusele töötamiseks rahuliku õhk-konna. Sellega võimaldaksime valitsusvõimu teostajaile ajada kava- ning sihikindlat valitsemispoliitikat meie riigielus.

Kokkuvõttes võib öelda, et ülalpool esitatud kava võimaldab püsiva valitsuse loomist, pideva ning kavakindla valitsemispoliitika teostamist ja poliitiliste ministrite asendamist eriteadlas-

tega, kusjuures pole tarvis kõrvale kalduda demokraatliku vabariigi aluspõhimõttest. Kõige selleks on vaid vajaline sisse seada tugevavõimeline presidendii-instituut ning osaliselt lahti õelda äärmuseni viidud tavalisest parlamentarismist.

§ 11. Teisi tähtsamaid küsimusi seoses presidendii-instituudi sisseseadmisega.

I. Presidendii valimisviis ja nõuded tema isiku kohta. — Presidendii valimisviis on leidnud ühesuguse käsitletu rahvaerakonna kui põllumeestekogude poolt esitatud põhiseaduse muutmise-eelnõus. Toome siinkohal vastava paragrahvi põllumeestekogude kavast:

„Vabariigi president valitakse rahva poolt üldise, ühetaolise, otsekohese ja salajase hääletamise kaudu antud hääle enamusega viieks aastaks.

Kui eelmisel valimiskäigul ükski kandidaat ei saa absoluutset häälteenamust, siis toimetatakse hiljemalt ühe kuu jooksul uued valimised, kus valimisele tulevad ainult need kaks kandidaati, kes on saanud esimesel valimiskäigul kõige rohkem hääli, ning valituks loetakse see kahest, kes sellel teisel valimiskäigul saanud rohkem hääli vastaskandidaadi omadest; ühesuuruse arvu hääle saamisel loetakse valituks see, kes on vanem.

Vabariigi presidendii volitused algavad pühaliku töötuse andmisega. Kui vabariigi presidendii amet vabaneb enne presidendii volituste lõppu, siis võetakse ette vabariigi presidendii valimised hiljemalt kahe kuu jooksul.

Valitavad on Eesti Vabariigi hääleõiguslikud kodanikud, kes vähemalt neljakümneaastased ja kandidaadiks üles seatud vähemalt kümnetuhande hääleõigusliku kodaniku poolt.

Vabariigi presidendii valimise lähem kord määratakse kindlaks eriseadusega.

Vabariigi presidendile volituste kestel maksetav tasu määratakse kindlaks eriseaduses, mida võib muuta ainult Vabariigi presidendii kohta, keda valitakse järgmistel valimistel.“ (§ 58)

Selle paragrahvi põhjenduseks öeldakse põllumeestekogude kava seletuskirjas järgmist:

„§ 58 esimene lõige määrab vabariigi presidendi valimise viisi rahva poolt ning tema volituste tähtaja. Presidendi valimist rahva poolt ei ole mõeldav korrata alalõpmatuse niu nagu paavsti valimist väikeses kolleegiumis, vaid kui ükski kandidaat ei saa esimesel valimiskäigul absoluutset enamust, annab valimine teisel valimiskäigul ikkagi tarvilikke tagajärgi, sest võimalema pääsevad ainult kaks kandidaati. Ainult erakordselt võib juhtuda, et mõlemad kandidaadid saavad hääli ühesugusel arvul ning niisugusel korral loetakse valituks see, kes vanem. Kõike seda määrab § 58. teine lõige. Esimese lõike arendamiseks määrab sama § 58. kolmas lõige presidendi volituste alguse momendi ning toimetuse, mis tuleb ette võtta, kui presidendi amet vabaneb enne volituste harilikku lõppu. On soovitatav, et president oleks elukogenenud inimene, ning ühtlasi, et presidendi kandidaadid oleksid kandidaadid, keda täiesti toetab teatav kodanikkude hulk, mitte ainult nad ise endid. Seda kindlustab § 58. neljas lõige. Presidendi valimise kõiki üksikasju ei saa kindlaks määrata põhiseaduses, vaid valimise lähem kord peab jääma eriseaduse hooleks (§ 59, viies lõige). Samuti tuleb eriseaduses korraldada presidendi palgakuusi, kuid nagu Riigikogu liikmete palgamääramise senine praktika näitab, ei ole soovitatav, et president ise hakkaks oma palgamääramises osa võtma, vaid nagu Riigikogu, samuti ka president, võivad nad palka muuta ainult nende kohta, kes järgmiste valimiste tagajärjel vastavate ülesannete täitmisele ilmuvad.“

Presidendi säärane valimisviis ja samuti tema kohta käivad nõuded on meile täiesti vastuvõetavad põllumeestekogude kavas esitatud redaktsioonis, kuid ainult ühe parandusega. Juba paar aastat tagasi tähendas A. Anderson (kõpp) täieliku õigusega selle valimisviisi kohta, et

„Sarnane kord viib Eesti kahtlemata selle juurde, et tema president embkumb kahest: kas sotsialist või äärmine parempoolne saab olema. Mispärast nõnda? Meil on kaks suuremat ja tugevamat poliitilist voolu, üks pahemal tiival, teine paremal. Seavad need mõlemad oma kandidaadid üles, siis saavad kahtlemata esimesel hääletamisel mõlemad neist rohkem hääli kui teised. Teistkordsel valimisel saabki kodanik siis ainult ühte neist kahest valida, kas sotsialisti või põllumeestemeest. Ja kuna vaevalt oodata on, et rahva

enamus sotsialistlikku ilmavaadet pooldab, siis oleks äärmise parempoolse ilmavaatega kandidaadi valik enam-vähem ette otsustatud.“¹⁾

A. A n d e r k o p i väide näib olevat küllalt põhjendatud. Säärase valimisviisi juures on tõenäolsus selleks väga suur, et enamikul juhtudel osutub presidendiks just äärmise parempoolse ilmavaatega kandidaat. Et kindlustada kodanikele siiski suurem vabadus presidendi valimisel, ei jää meil vist teist teed, kui toimetada presidendi järelvalimisi umbes samuti nagu see toimub praegu Saksamaal. Ja see oleks järgmine:

„Kui esimesel valimiskäigul ükski kandidaat ei saa absoluutset häälteenamust, siis toimetatakse hiljemalt ühe kuu jooksul uued valimised, kus valimistele võivad tulla ainult need kandidaadid, kes olid ülesseatud juba esimesel valimiskäigul. Igal presidendikandidaadil on õigus sel juhul oma kandidatuuri tagasi võtta. Teisel valimiskäigul peetakse valituks see, kes saab oma poolt kõige enam maksvaid hääli; ühesuuruse häältearvu saamisel peetakse valituks vanem neist.“

II. Presidendi võimupiirid. — Presidendi õigustega valitsusliikmete ja Riigikogu suhtes tutvusime üldjoontes juba eespool. Tervikulisema pildi saamiseks presidendi võimupiiridest tuleb peatuda meil veel presidendi suspensiivse veto-õiguse, riigikohtunikkude ametisse nimetamise korra, presidendi valitsusliikkude ülesannete ja lõpuks riigikaitsega seoses oleva paari küsimuse juures.

1. Rahvaerakonna kui ka põllumeestekogude poolt esitatud põhiseaduse muutmise-eelnõu kindlustab presidendile õiguse valvata seadusandluse otstarbekohasuse järele. Seda õigust tarvitab president n. n. edasilükkava ehk suspensiivse veto õiguse näol, mis leiab erineva

1) A. A n d e r k o p p): Põhiseaduse muutmise kava. Põllumeeste kogude rühma poolt Riigivanemale esitatud eelnõu peajooned. Vaba Maa 1929, nr. 261.

määrustamise mainitud kavades. Rahvaerakonna kavas on see järgmine:

„Riigikogu poolt vastuvõetavad seadused esitab Riigikogu juhatus väljakuulutamiseks Vabariigi presidendile, kes on õigustatud seaduse väljakuulutamise seisma panema nii kauaks, kui ei ole sedasama seadust uuesti vastu võtnud järgmine Riigikogu.“¹⁾

A. Anderkopp, arvustades üldiselt rahvaerakonna kava, tähendas Riigikogu poolt vastuvõetud seaduste säärase tagasilükkamise või õigeminiseismapaneku viisi kohta, et

„Ka see põhimõte on viidud ekstreemini ja võib riigi elu rohkem kui tugevasti halvata. Mõnes seaduses, mille Riigikogu vastu võtnud, võib puudusi olla, millepärast tema jõusse astumine kuidagi soovitatav ei ole. Seaduse mõte ise võib aga olla täiesti terve, tarvidus seaduse järgi suur. Seal matab aga president-riigivanema veto rahvaerakonna kava kohaselt selle seaduse paari paragrahvi pärast täiesti ja tervikuna kogu Riigikogu kestvuseks maha, alles uus Riigikogu tohib paari lause puudulikkuse pärast asja uuesti harutada. Ja kui president-riigivanem ka tahaks, et seadus uuesti harutataks, kui Riigikogu omalt poolt tunneks, et parandada vaja, seda ei saa ometi teha, sest paragrahv keela b. Jääb üks tee: kuulutada välja raskepärased ja kallid uue Riigikogu valimised ja seda mõne paragrahvi pärast“

Sarnast riigielu takistavat korda ei tunneta teised maad harilikult mitte, sest selleks puudub igasugu terve mõtlemise alus. Isegi Ameerika Ühisriigid, kus presidendile suur võim antud, lahendavad selle küsimuse sootu elulisemalt ja riiklikumalt. Kui riigipea seal leiab, et üks seadus puudulik on, saadab ta selle oma põhjendustega kongressile või osariigi rahvaesitusele tagasi. Need kaaluvad uuesti seaduse kava ja kui tarvis — parandavad seda või otsustavad kava üldse kõrvale heita. Võtab aga kongress kahe-kolmandiku häälte enamusega seaduse uuesti vastu, saab ta seaduseks. Rahvaerakond tahab Eestis sarnase seaduse siiski aastateks kõrvale heita lasta, kui rahvaesitus ka ühel häälel ja mitmel korral tema poolt oleks. . .

Teised põhiseadused on sel alal palju tagasihoidlikumad Ühisriikide omast. Prantsuse presidendil on 16. juuli 1875. a. seaduse põhjal õigus seadust uueks harutamiseks parlamendile

1) RK 53. §-i 1. lõige.

tagasi saata, mida rahvaesitus ka tegema peab. Tšehhoslovakkia põhiseadus, kus presidendile antud suured õigused, näeb ette, et president seaduse rahvaesitusele tagasi saadab, kuid kui sarnasel puhul rahvaesitus nimelisel hääletamisel kõigi liigete absoluutse enamusega seaduse uuesti heaks kiidab, saab ta ka seaduseks. Inglismaal ei ole 1707. a. peale, kus kuninganna Anna Shoti miilita-billile oma nõusolekut ei annud, enam kordagi kuninga poolt veto õigust kasutatud ja sisuliselt ei loeta seda õigust kuningal ka enam olevaks. Mis tarvis siis meil sarnasel praegu kuulmata kombel tarvis on riigi elu aastateks teatava küsimuse alaliseisma panna?¹⁾

A. Anderkopiga ühesuguseil kaalutlusil ei saa asuda ka meie presidendi suspensiivse veto õiguse küsimuses rahvaerakonna kavaga ühele seisukohale. Põhimõtteliselt meie pooldame presidendile säärase õiguse andmist, kuna riiklikel kaalutlusil võib osutuda tõesti vajaliseks Riigikogu poolt vastu võetud mõne seaduse parandamine, täiendamine või koguni mitteväljakuulutamine. Säärase vahendiga luuakse ühtlasi side seadusandluskoja ja valitsusvõimu-organi vahel ning „võimaldatakse viimasele, vastavalt tema peal lasuvale riiklikule vastutusele (vt. § 60) ka sellekohaseid abinõusid tarvitada,“ nagu seda mainitakse õigusega põllumeestekogude kava seletuskirjas. Säärase õiguse andmisel presidendile tuleks igatahes silmas pidada, et ta ei riivaks oluliselt Riigikogu võimu selle vähendamise mõttes ja et talle antaks paenduvam iseloom, kui see on rahvaerakonna kavas.

Selle küsimuse lahendamiseks võiks ehk kaalumisele tulla kolm järgmist teed, kusjuures on muidugi eelduseks, et ükski seadus ei hakka maksma väljakuulutamisetähtaaja presidendile poolt:

a) kui president riiklikel kaalutlusil leiab olevat

1) A. Anderkop: President-riigivanem. Rahvaerakonna kava mõningad praktilised puudused. Vaba Maa 1929, nr. 166.

vastuvõtmatu Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse, siis jätab ta selle väljakuulutamata ning esitab teatud aja jooksul selle seaduse rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks rahvahääletuse korras. Nii näiteks on Saksamaal. Säärane kord kindlustaks Riigikogule oma sisemises tegevuses küll täieliku sõltumatuse presidendist, kuid ta on esiteks liiga kulukas ja palju aega võttev ning teiseks oma omustelt mitte sugugi paenduvam rahvaerakonna kavas ettenähtud suspensiivse vetoõiguse teostamisviisist;

b) kui president riiklikel kaalutlusil leiab olevat vastuvõtmatu Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse, siis jätab ta selle välja kuulutamata ning saadab tagasi ta Riigikogule uueks arutamiseks; kui Riigikogu selle tagasisaadetud seaduse teatud häälteenamusega uuesti vastu võtab, siis president on kohustatud selle seaduse välja kuulutama. Säärase korra juurde on jäädud peatuma näiteks Tšehhoslovakkias. Kahtlemata on see suspensiivse veto õiguse teostamisviis paenduvam eelmistest, sest ta jätab võimaluse juba kord vastuvõetud seaduse parandamiseks ja täiendamiseks enne selle väljakuulutamist. Kuid sellele vaatamata näib olevat ka see viis meile vastuvõtmatu ja nimelt seepärast, et ta ei kaitse küllaldaselt presidenti Riigikogu sihiliku tegevuse eest, avades võimaluse sääraste seaduste maksmapanemiseks vastu presidendi tahtmist, mis on üldriiklikust seisukohast küsitavad ja mis võivad veeretada presidendi valitsemisteele ülepääsematuid raskusi. Säärastel juhtudel oleks kõige õigemaks otsustajaks muidugi rahvas ise, kuid et rahvahääletuse toimetamine on liiga kulukas vahend, mida võiks kasustada ainult äärmiselt tähtsail juhtudel, seepärast näib olevat selle küsimuse lahendamiseks kõige vastuvõetavam põllumeestekogude kavas esitatud seisukoht.

c) Põllumeestekogude kava 53. § määrustab presidendi suspensiivset veto õigust järgmiselt:

„Riigikogu poolt vastuvõetud seadused esitab Riigikogu juhatus Vabariigi presidendile väljakuulutamiseks.

Vabariigi presidendil on õigus Riigikogu poolt vastuvõetud seadust jätta riiklikkudel kaalutlustel väljakuulutama, kuni sama Riigikogu ei ole seda seadust vastu võtnud vabariigi presidendi poolt soovitud muudatustega, või Riigikogu pärast järgmisi valimisi ei ole vastu võtnud seda sama seadust.

Oma otsusest, seadust mitte välja kuulutada, teatab vabariigi president Riigikogu juhatusale hiljemalt kolmekümne päeva jooksul seaduse kättesaamise päevast.“

Presidendi suspensiivse veto õiguse säärane teostamisviis ei vähenda oluliselt Riigikogu võimu, kuna sama Riigikogu presidendi poolt soovitud muudatustega ja järgmine Riigikogu koguni igasuguste muudatusteta võib võimaldada presidendi poolt ümberotsustamiseks tagasisaadetud seaduse maksmapanemist.

2. Praeguse Põhiseaduse järgi teostab Eestis ülemat kohtuvõimu Riigikogu poolt valitud riigikohtunikest koosnev Riigikohus; teisi kohtunikke, kui nad seaduse järgi pole valitavad, nimetab ametisse Riigikohus. Mõlemad, niihästi rahvaerakonna kui ka põllumeestekogude poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseelnõud on läbi viinud ka siin uuenduse: nad seavad kohtuvõimu oma organite loomises seosesse mitte ainult ühe, vaid kahe rahva poolt otseselt valitud riigiorganiga. Mainitud kavade järgi on omandanud Põhiseaduse need paragrahvid järgmise sõnastuse:

„§ 69. Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud ja Vabariigi presidendi poolt ametisse kinnitatud riigikohtunikudest koosnev Riigikohus.

§ 70. Kohtunikke, kui nad seaduse järgi pole valitavad, kinnitab Riigikohtu ettepanekul ametisse Vabariigi president“.

Nagu sellest nähtub, jäävad püsima kohtunikkude ametisse seadmisel senised instantsid ainult selle vahega, et selles toimingus tehakse ühtlasi kaastegevaks president kui rahva otsene volinik ja kogu vabariigi esindaja. Selle uuenduse peamiseks sihiks on nähtavasti võimaliku ühekülgsuse ja parteipoliitiliste mõjustuste kõrvaldamine. sääraste organite komplekteerimisel, mis peavad olema täiesti erapooletud, kuna nad teostavad meie vabariigis õiguse mõistmist. Et säärastest pahedest tuleb hoiduda, seda vist ei hakka keegi eitama. Kuid näib siiski, et me võime jõuda mainitud sihile veel lähemale, kui me anname Põhiseaduse 69. §-ile järgmise redaktsiooni:

„Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikohus, kelle liikmeid valib ametisse Riigikogu nende kandidaatide hulgast, keda ette paneb vabariigi president Riigikohtu nõusolekul iga valitava riigikohtuniku kohta kolm.“

Nii annaksime presidendi sõnale suurema kaalu riigikohtunikkude ametisse valimisel kui seda on tegelikult rahvaerakonna ja põllumeestekogude kavade järgi. Viimased asetavad presidendi juba sündinud fakti ette ja kui ta ei soovi sattuda vastollu Riigikoguga, siis ei jää tal tõesti muud üle, kui ametisse kinnitada Riigikogu poolt juba valitud kandidaadid.

3. Presidendi valitsuslikud ülesanded on loendatud meile üldiselt vastuvõetavas kujus ning ulatuses põllumeestekogude eelnõus¹⁾. Meie poolt esitatud kava kohaselt tuleks teha neis ainult mõningaid täiendusi, tingitud põhikogust ning seoses sellega riigi valitsemiskava ja eelarve koos-

1) PK 60. §

tamiskorrast.¹⁾ Samuti tuleks lähemalt piiritella põllu-
meestekogude kava 60. §-i 7. punkti, vastavalt millele
president „kuulutab välja kaitseseisukorra nii
üksikuis riigi osades kui ka kogu riigis ja esitab selle
Riigikogule kinnitamiseks.“ Maksva põhiseaduse 26. §-i
2. lõigu järgi, mille muutmist ei näe ette ülalmainitud
kavad, „kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised
kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla
tähtajani väljakuulutatud kaitseseisukorra puhul vasta-
vate seaduste põhjal ja piirides.“

Mida mõista aga „kaitseseisukorra“ all?
Kuna seadus seda mõistet lähemalt ei määrusta, kasustame
selle tõlgendamiseks meie Riigikohtu adminis-
tratiiv-osakonna 1926. a. 21. sept./1. okt. otsuse
motiive Vene-Balti Laevaehituse ja Mehaanika A/S-i kae-
buse kohta. Seal seletatakse, et Põhiseaduse 26. §-i 2.
lõigus ja 60. §-i 5. punktis on tarvitatud sõna „kaitseseisu-
kord“ erakordsete seisukordade üldmõistena.²⁾ Maksva-
tes seadustes, nimelt Vene Seaduskonnas, on ette nähtud
kolm üldist erakordset seisukorda: 1) kõvendatud valve-
kord (položeniye ob usilennoi ohrane), 2) erakordne valve-
kord (položeniye o črezvōčainoi ohrane) ja 3) sõjasei-
sukord (vojennoye položeniye). Kõik need juhud toovad
enesega kaasa vähemal või suuremal määral tsiviilvõimu
militariseerimise. Kõigil neil juhtudel viiakse kas üksi-
kute süütegude või koguni terve teatud liigi süütegude
otsustamine üldkriminaalkohtust sõjakohtusse.

Meie analüüsisime eespool „kaitseseisukorra“ mõis-
tet ainult selle asjaolu tõestamiseks, et see mõiste ei hõlma
sääraseid seisundeid, mis tingitud puht majandus-
likest raskusist ja mille ületamiseks ning lahen-

1) Vt. käesoleva kirjutise 10. §-i II ja III osa.

2) Vt. Riigikohtu Otsused 1926, nr. 52.

damiseks võivad osutada vajaliseks tavalise kaitseseisukorra puhul lubatud vahendid. Seepärast näib tarvilik olevat emb-kumb, kas laiendada kaitseseisukorra mõistet nii et ta hõlmaks ka puht majanduslikest raskusist tingitud erakordseid olukordi või tähistada seda täiendatud mõistet sõnaga „hädaseisund“. Viimane seisukoht näib olevat otstarbekohasem. Nii omandaks mainitud 7. punkt järgmise sõnastuse: (president) „kuulutab välja hädaseisundi nii üksikuis riigi osades kui ka kogu riigis ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks.“ Vastavalt sellele tuleks parandada ka põhiseaduse 26. §-i 2. lõiku. Hädaseisundi puhuks tuleb varustada president dekreediga andmise õigusega.

4. Presidendi-instituudi sisseseadmisega ülalkirjeldatud kujul osutub paratamatuks mõningate muudatuste tegemine Põhiseaduse selles peatükis, mis määrustab riigikaitset. See küsimus on lahendatud meile vastuvõetavalt mõlemas kavas, mille vastavad peatükid ei erine üksteisest isegi mitte redaktsioonilisest küljest.¹⁾ Ainult sõna „kaitseväge“ tuleks asendada nimetusega „kaitsejõud“, missugune mõiste hõlmaks peale kaitseväge ka kaitseliitu ning teisi riigikaitseorganisatsioone. Vastavalt sellele tuleks parandada ka see punkt presidendi valitsusliikude ülesannete loendis, mille järgi president „on kaitsevägede (parandatud sõnastuse järgi „kaitsejõudude“) kõrgem juht.“²⁾

III. Presidendi ja valitsusliikmete kohtulik vastutus. — Põllumeestekogude kava seletuskirjas öeldakse väga õieti:

„President ei ole monark, kes oma võimu tarvitab, vaid ainult rahva volinik, rahva poolt põhiseadusega antud volituste täitmisel. Sellepärast ei või Vabariigi president olla kohtulikult vas-

1) PK ja RK 80., 81. ja 82. §.

2) PK 60. §-i 8. p.

tutamata. Teisest küljest ei ole aga soovitatav, et presidendi kui rahva kõige suurema usaldusosalise vastu võidakse olla liigselt kahtlustaja.“

Asudes samal seisukohal presidendi kohtuliku vastutavuse küsimuses ja silmas pidades esiteks, et meie poolt ülalesitatud kava annab presidendile enam võimu kui rahvaerakonna või põllumeestekogude poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseelnõu ja teiseks, et meie kava järgi on valitsusliikmed sõna otseses mõttes presidendi abilised, näib olevat küll õige anda presidendi ja valitsusliikmete kohtuliku vastutuse küsimusele järgmine ühesugune sõnastus:

„Vabariigi president ja valitsusliikmed on kohtulikult vastutavad ametialaliste süütegude eest sellekohase eriseaduse alusel, põhiseaduse või seaduste rikkumise eest, mis korda saadetud teadmisega või raske hooletusega.

Vabariigi presidendi ja valitsusliikmete kohtulikule vastutusele võtmine võib toimuda üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal, mis on tehtud nimelisel hääletamisel Riigikogu seadusliku koosseisu $\frac{2}{3}$ häälteenamusega. Asja arutamine allub Riigikohtule. Vastutusele võtmise asja arutamise üksikasjad määratakse kindlaks seadusega.“

3. peatükk.

Põhiseaduse muutmise teostamine.

§ 12. Põhiseaduse muutmise ulatus.

I. Põllumeestekogude ja rahvaerakonna seisukoht. — Mainitud parteide riigikogurühmade poolt esitatud kavad taotleavad Eesti Vabariigi 1920. a. Põhiseaduse osalist muutmist: uuendused on paigutatud maksva põhiseaduse raamistikku, kusjuures on jäetud püsima kõik see, mille muutmine pole osutunud hädavajaliseks. Põllumeestekogude kava muudab Põhiseaduse 89 §-ist 25, rahvaerakonna kava aga — 24. Selle põhjendamiseks aga öeldakse põllumeestekogude kava seletuskirjas:

„Et sisuliselt saavutada võimalikult samu sihte, mis soovitud saavutada alguses tähendatud eelnõuga,¹⁾ kuid välise vormi liig põhjaliku muutmisega mitte eemaldada neid, kes pooldavad põhiseaduse muutmist soovitud sihis, vaid need tõmmata võimalikult rohkelt arvu kaasa, on osutunud tarvilikuks esitada Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seaduseelnõu niisugusel kujul, et temasse oleksid paigutatud sihi saavutamiseks minimaalselt hädatarvilikud määrused ning samal ajal alal hoiduks senine põhiseaduse üldine ilme, s. o. tema senine jaotus ja paragrahvide arv.

1) Siin on mõeldud põllumeestekogude riigikogu-rühma poolt 1926. a. 29. septembril Riigikogule esitatud seaduseelnõu pealkirjaga: „Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmisseadus“, mis ei leidnud aga tookord Riigikogu poolt tarvilikku käiku seaduseks saamiseks.

Vaatamata eelloodud tagasihoidlikkuse nõudele, peavad Põhiseaduse muutmise määruised olema siiski sedavõrt olulised, et saavutada soovitud tagajärgi.

Neile üldistele kaalutlemistele on rajatud käesolev seaduseelnõu.¹⁾

Samu mõtteid leiame ka rahvaerakonna kava seletuskirjas:

„Meie poliitilise elu tervendamiseks, ilma milleta on küsitav meie riikliku elu rahulik arenemine, on mõõdapääsmatud põhjalikud reformid.

Tuleb kõrvaldada ühekülgne parlamendidiktatuur kihihuviliku rühmade-valitsusega, valitsusvõim kindlustada ja püsivale alusele seada, seadusandlik töö ratsionaliseerida. Kõigi nende uuenduste võimaldamiseks on vaja Vabariigi Põhiseadust muuta.

Teisest küljest peab Põhiseadusega võimalikult tagasihoidlik oldama. Sellepärast on piirdutud ainult nende muudatustega, mis poliitiliste reformide seisukohalt hädavajalikud. Sarnane minimaalne uuenduste nõudmine on ka taktiliselt soovitatavam, et vastuseisemiseks mitte asjata põhjust anda.“²⁾

II. Põhiseaduse muutmise vajaline ulatus. —

Oleme peatunud juba peaaegu kõigi nende uuendus- ning parandusettepanekute juures, mida esitavad põllumeestekogude ja rahvaerakonna kavad. Nendega taotellakse seadusandlus- ja valitsusvõimu organi ümberkujundamist, nende vastastikuse vahekorra reguleerimist, valitsusvõimu stabiliseerimist, presidendi-instituudi loomist ja kohtukorralduse rajamist teisele alusele. Pole kahtlust, et kõik need küsimused kuuluvad Põhiseaduse tähtsamate ja olulisemate osade hulka. Seepärast näib olevat lubamatu ja koguni

1) Kaja 1929, nr. 265.

2) Postimees 1929, nr. 180.

andeksandmatu, kui me Põhiseaduse seekordsel muutmisel piirduksime ainult mainitud küsimustega ja jätaksime puutumata Põhiseaduse nii mõnegi, võib olla küll oma tähtsuselt mitte nii esmajärgulise, kuid siiski küllalt olulise ja hädasti muutmist, täiendamist või koguni väljajätmist vajava paragrahvi või ümberkorraldamist ning täiendamist nõudva peatüki. Püstitatud väite tõestamiseks lubatagu esitada siinkohal ainult mõned vastavad näited.

1. Põhiseaduse 7. §-i teine lause võtab Eesti kodanikelt õiguse vastu võtta võõraste riikide aumärke ja autähti. Ometi teame aga, et sellest normist pole seni peaaegu üldiselt kinni peetud; ei ole loodud eriseadusega isegi vastavat karistust sellest kõrvalekaldumise eest. Oleme näinud vist kõik sääraseid ülesvõtteid, millel on jäädvustatud meie tähtsamaid riigitegelasi autähtedes ja -paeltes. Kui meie „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses“¹⁾ ja seda peabki ta olema, kas on siis säärane näht kasulik põhiseaduse prestiižile, kui temas leidub norme, millistest lihtsalt mööda minnakse. Kas ei oleks seepärast otstarbekohasem see lause Põhiseadusest eemaldada, kuna vähe tagatise on selleks, et see norm tulevikus täpsamat täitmist leiab kui praegu?

2. Tingimata aga tuleks välja jätta Põhiseadusest 20. §, mille järgi: „Iga Eesti kodanik on vaba oma rahvuse määramises. Juhtumistel, mil isiklik määramine mitte võimalik ei ole, sünnib see seaduses ettenähtud korras.“ Seda §-i on tõlgendanud ka meie Riigikohus ning asunud seisukohale,

1) Põhiseaduse 86. §.

„... et rahvuse määramise õiguse üldised juhtmõtted on ära tähendatud Põhiseaduse § 20 ja Vähemusrahvuste Kultuur-omavalitsuse seaduses ning et viimase seaduse § 17 ja 29 põhjal Vabariigi Valitsuse poolt väljaantud määruses on otsekohe ette nähtud isikutunnistuses rahvuse kohta tehtud märkuste parandamise õigus ja võimalus kodanikkude teadaannete põhjal. Kuna aga maksvais seadusis ja seadusjõulis kohuslikes määrusis ei leidu nende Eesti kodanikkude oma rahvuse määramise õiguse kitsendusi, kes 18 aastat vanad ja oma rahvuse määravad rahvuse järele, mis Eestis vähemusrahvaks tunnustatud, siis ei ole ka Sise-ministeeriumil seaduslikku alust omalt poolt kitsendusi luua ja keelduda isegi põhjusi nimetamata, isikutunnistustes rahvuse kohta tehtud märkuste parandamisest.* 1)

Nii võib iga eestlane, toetudes Põhiseadusele ja selle alusel antud vähemusrahvuste kultuur-omavalitsuse seadusele, lasta tunnustada end seaduslikult sakslaseks, venelaseks, rootslaseks või juudiks. Ei tähenda see enam midagi, et su vanemad on eestlased, sest seadusetähest nõiakepikeisega võid sa muutuda kergesti eesti soost aga saksa, vene, rootsi või juudi rahvusest kodanikuks! Meie põhiseadus ja Riigikohtu eestoodud otsus annavad rahvuse mõistele uue, omapärase sisu, mida pole tundnud seni veel täppis teadus.

3. Põhiseaduse 21. §, mis kõneleb vähemusrahvuste autonoomseist asutisist, tuleks täpsamalt sõnastada, nii et ta ei võimaldaks säärast laiendatud tõlgendamist, nagu talle püütakse praegu anda. Meie ei saa lubada oma rahvusriigis säärase eriliste vähemusrahvuste riigikeste tekkimist, mis ei taha suhtuda küllalt solidaarselt meie üldriiklikele üritusile ja püüdeile.

4. Puht praktilisi ja eriliste kuludega seoses olevaid raskusi tekitab meile Põhiseaduse 22. ja 23. §-i ko-

1) Riigikohtu administratiiv-osakonna 1926. a. 26. veebruari otsusest. Vt. Riigikohtu Otsused 1926, nr. 15.

haldamine, mis annavad õiguse meie vähemusrahvustele oma keele tarvitamiseks riigi- ja omavalitsusasutistes. Ei ole vist palju, kui me nõuame Eesti Vabariigi igalt kodanikult eesti keele oskamist säärasel määral, et ta suudaks õiendada oma ametlikke asju meie riigi keeles. Lubatav võiks olla üldreeglina vaid tõlgi kasustamine, kuid seda ainult tõlgi tarvitaja enese kulul.

5. Täpsamalt tuleks sõnastada ka Põhiseaduse 34. §-i, et enam vaidlusi ei tekiks selle küsimuse üle, mida mõista maksuseaduse all: kas näiteks, tasumaksmine võõrandatud maade eest kulub selle alla või mitte.

6. Tuleks lahendada lõplikult vande kohtute küsimus ja vastavalt sellele täpsalt redigeerida Põhiseaduse 73. §.

7. Samuti võiks osaliselt kustutada ja osaliselt ümber paigutada see peatükk, mis räägib riigimaksudest ja eelarvest. Selles leiduvad normid on osaliselt tuletatavad juba teistest §-idest. Riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve koostamisest räägitakse juba 52. §-is, mida võiks täiendada uue lõiguga, mis normiks eelarve maksvuse pikendamisküsimust. Selle peatüki neid norme, mis räägivad üldõiguslikest kohustustest ja õigustustest, võiks paigutada Põhiseaduse 2. peatükki, mis määrustab praegu küll ainult Eesti kodanikkude põhiõigusi.

8. Põhiseaduse 86. §-is väljendatud nõue, et „Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses“, võib üle viia Põhiseaduse 3-dasse §-i, mis omandaks sel juhul järgmise sõnastuse: „Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui Põhiseaduse ja selle alusel antud seaduste põhjal.“

9. Põhiseaduses peaks leidma lähemat määrusta-

mist tema muutmiskord vastavalt Riigikogu valimise, rahvahääletamise ja rahvaalgatamise seaduse muutmise seadusele, mis vastu võetud Riigikogu poolt 1931. a. 12. juunil. Selle seaduse järgi peetakse Põhiseaduse muutmiseelnõu rahvahääletusel vastuvõetuks, kui eelnõu poolt on sellest rahvahääletamisest osavõtjate enamus.¹⁾ See seisukoht näib küllaldaselt põhjendatud olevat, sest nende aktiivkodanikkude suhtes, kes ei kasustanud oma hääleõigust, võib eeldada, et nad on nõus sellega, mida teised otsustavad.

10. Samuti on veel terve rida küsimusi seadusandlus- ja valitsusvõimu organite korralduse asjus, mis nõuaksid määrustamist Põhiseaduses. Nii näiteks: Riigikogu kokkuastumisaeg pärast toimunud valimisi, riigikoguliikmete sunduslik osavõtt Riigikogu koosolekuist, Riigikogu esimehe võimupiirid, Vabariigi presidendi ja valitsusliikmete osavõtt Riigikogu koosolekuist sõnaõigusega, riigikontrolli korraldus, Vabariigi presidendi tagasivalimise võimalus jne.

Kõigest sellest võib ja saab olla ainult üks järeldus ja nimelt see, et Põhiseaduse muutmisel on lubamatu piirduda ainult nende uuenduste ja muudatustega, mida taotlevad rahvaerakonna ja põllumeestekogude kavad. Kui meil põhiseadust tahetakse muuta, siis tehtagu talle katäielik revisjon ja parandatagu, täiendatagu ja muudetagu kõik, mis osutub vähegi vajaliseks. Tuleks arvestada ometi seda, et meil juba lähema aastakümne pärast ei tarvitseks alata uuesti sama tööd.

III. Teisi põhjendeid Põhiseaduse revideerimiseks kogu ulatuses. — Põhiseaduse tervikulise revisjoni poolt räägivad veel kaks järgmist asjaolu. Kui

1) RT 1931, art. 380, § 37.

tahetakse saada igati ajakõrgusel seisvat põhiseadust, siis peab ta seda olema ka õigekeelsuslikult ja stiililt. Säärase iseloomuga parandusi on võimalik teostada Põhiseaduse kogu ulatuses ainult siis, kui me paneme Põhiseaduse rahvahääletusele tervikuna, aga mitte ainult muudetud osades. Meie arvates ei tohikski siin üldse teisiti toimida, sest ainult kogu Põhiseaduse rahvahääletusele panek võimaldab meie rahvale tervikulise pildi saamise muudetavast riigiehitusest. Et aga see pole väikese tähtsusega üldriiklikult seisukohalt, seda vist ei julge keegi tõendama hakata. Kui me aga muudatuste arvule vaatamata peame vajaliks kogu Põhiseaduse panekut rahvahääletusele, misugune asjaolu takistab meid siis veel ettevõtmast vajalisi muudatusi, täiendusi ja ümbersõnastamisi Põhiseaduse kogu ulatuses. See võiks tõmmata ainult uusi pooldajaid Põhiseaduse muutmise rindele.

§ 13. Põhiseaduse muutmise teostamisaeg.

I. Eesti Sotsialistliku Töölisterpartei riigikogurühma seisukoht. — Arvamused ei lähe lahku ainult Põhiseaduse muutmise ulatuses, vaid ka selle teostamisajas. Nii näiteks, Eesti Sotsialistliku Töölisterpartei riigikogurühm ei eita ainult Põhiseaduse muutmistarvet, olgugi, et ta on saatnud oma esindaja Põhiseaduse muutmiskomisjoni, vaid peab koguni kahjulikuks Põhiseaduse muutmisküsimuse päevakorrale võtmist praegusel majanduslikult raskel ajal. Oma seisukoha põhjendamiseks ESTP riigikogurühm on esitanud järgmist:

„Sotsialistliku rühma arvates on praeguse erakorraliselt raske majanduskriisi ajal tarvilik kõik ühiskonna jõud rakendada loovale ülesehitavale tööle, et kergemini üle saada suurtest majanduslikkudest raskustest, mida üle elame. See ülesehitav korraldustöö edeneb kõige jõudsamini ja annab kõige

paremaid tagajärgi rahulikus õhkkonnas, mis kindlustab usaldust Eesti riikluse vastu, niihästi oma kodanikkude keskel, kui ka välismaadel. Kui niisugusel silmapilgul tõstetakse üles ja viiakse rahvahääletusele Põhiseaduse muutmise küsimus, siis kutsub see kindlasti esile väga teravad lahkarvamised rahva keskel ja päästab vallale ägedad vaielused ning kihutustöö riigielu kõige tähtsamate põhiküsimuste üle. Peaks olema päevaselge, et need teravad lahkarvamised ja ägedad vaielused leiaksid välismaal ainult ühe tõlgitsuse — nimelt selle et Eesti riigikord ei ole mitte nii kindel ja stabiilne, nagu seda siamaani võiks arvata. Tagajärg oleks see, et väliskapital hakkaks end Eestist veel enam tagasi tõmbama ja eemale hoidma, ja Eesti äridel muutsuks veel raskemaks välismailt soodsaid kaubakrediite saada. Ühe sõnaga — meie majanduslik kitsikus läheks veel raskemaks ja teravamaks.

Praeguse ennenägematult raskel majanduskriisi ajal, kus välisriikide usaldus Eesti majanduselu vastu pärast kahe suurema panga kokkuvarisemist juba isegi on rängalt kõigutatud, tuleks aga eriti piinlikult hoiduda igast kõige väiksemastki sammust, mida välismaadel võidakse tõlgitseda uue tõendusena, et Eesti riigielu ei ole kindel ega stabiilne. Nende asjaolude tõttu peab sotsialistlik rühm praegust momenti sedavõrt ebakohaseks põhiseaduse muutmise algatamiseks, et raske on omale üldse ette kujutada veel ebakohasemat momenti. Sellepärast ei kavatse ESTP riigikogu riiklähemal ajal miskisuguseid tegelikke samme astuda põhiseaduse muutmiseks, ja arvab, et ükski riikliku vastutustundega rühmitus, kes oskab poliitilist ja majanduslikku olukorda õieti hinnata ning ei taha järelekaalumata sammudega veelgi süvendada praegust isegi juba väljakannatamatult rasket majanduslikku kitsikust, ei peaks praegusel momendil algatama põhiseaduse muutmist.

Sellele tuleb juure lisada, et siamaani ei ole veel kuidagi viisi selgeks saanud ega kindlaks tehtud, et Eesti põhiseadust üldse tarvis oleks muuta ja missugused muudatused nimelt vajalikud ning põhjendatud oleksid. Üksteistkümmend aastat on selleks liig lühike aeg, et neid küsimusi selgeks teha, sest kuulsate riigiõiguse tundjate arvates läheks selleks, et riigi põhiseaduse heade ja halbade külgede kohta selgusele jõuda, vähemalt mitmekümne aasta pikkusi kogemusi tarvis.

Just põhiseadus on niisugune seadus, mida ei tohiks sageli ja kergel käel muuta, vaid mille muutmisele tuleb alles siis asuda, kui tegelik elu on täieliku selgusega ära näidanud, et seda tõesti on tarvis muuta, ja kui ühtlasi ka samuti on saanud täitsa selgeks, missuguseid muudatusi tegeliku riigielu vajadused nimelt just nõuavad. Eesti põhiseaduse kohta ei saa aga mingil kombel öelda, et tegeliku elu kogemused oleks juba vastuvajdlematult selgeks teinud niihästi põhiseaduse muutmise vajaduse, kui ka selle, missugused muudatused on tarvilikud . . .

Neid asjaolusid silmaspidades arvab sotsialistlik rühm, et praegusel erakordselt terava majanduskriisi ajal ei oleks mitte kohane tekitada sügavaid lahkkelisid rahva keskel põhiseaduse muutmise küsimuse päevakorrale tõstmisega ja killustada sellega ühiskondlikke jõudusid, mis peaksid olema rakendatud loovale ülesehitavale tööle. Nagu eespool näidatud, ei ole põhiseaduse muutmiseks tõelikkude, väljaselginud vajadust olemas. Et kavatsesetavad muudatused tooksid miskisugust kasu Eesti rahvale riigielu parema korraldamise mõttes, seda pole veel keegi selgeks teinud, — see on alles täiesti tume, vaieldav ja rohkem kui küsitav. Ainult üks asi on kindel, ja väljaspool kahtlust, nimelt see, et äge vaidlemine ja kihutustöö Eesti riigielu põhiküsimuste üle kõigutaks välismaal usaldust ja usku Eesti riigikorra stabiilsusesse ja süvendaks praegu praegust isegi juba väljakannatamatult rasket majanduslikku kitsikust, tuues sellega Eesti rahvale niihästi ainelist kui ka moraalse kahju, mille ulatust on raske ette näha ja hinnata.¹⁾

II. Eesti Sotsialistliku Töölisterpartei riigikogurühma seisukoha hinnang. — Arvestades neid tulemusi, millele oleme jõudnud eespool meie riiklikku ehitist erapooletult analüüsides, ei tundu meile küllaldaselt põhjendatuna ükski neist peaväiteist, mida esitab Eesti Sotsialistliku Töölisterpartei riigikogurühm ülaltoodud vastuses oma eitava seisukoha kaitseks Põhiseaduse muutmiseasjus. Mainitud väide seisneb nimelt selles, „et

1) Välvavõtte Eesti Sotsialistliku Töölisterpartei riigikogurühma vastusest Eesti Vabadussõjalaste Keskkliidule põhiseaduse muutmise asjus. Avaldatud tervikuna Rahva Sõnas 1931, nr. 148.

siia maani ei ole veel kuidagi viisi selgeks saanud ega kindlaks tehtud, et Eesti Põhiseadust üldse tarvilik oleks muuta, ja missugused muudatused nimelt vajalikud ning põhjendatud oleksid.“ Eesõeldust peaks selgesti nähtuma, et just tegeliku elu kogemused tõestavad vastuvaidlematult „niihästi põhiseaduse muutmise vajaduse, kui ka selle, missugused muudatused on tarvilikud.“

Sama kõikuva alusega näib olevat ka teine väide, et Põhiseaduse muutmisküsimuse päevakorda võtmine võib leida välismaal ainult ühe tõlgenduse, — „nimelt selle, et Eesti riigikord ei ole mitte nii kindel ja stabiilne, nagu seda siia maani võis arvata.“ Säärase arvamuse tõttu tõmbuvat tagasi Eestist välismaa kapital ja selle tagajärjel muutuvat meie majanduslik kitsikus veel raskemaks ja teravamaks, kui ta on seda praegu. Kõigepealt võime konstateerida fakti, et Eesti Sotsialistliku Töölisterpartei riigikogurühma ennustus selles punktis pole täitunud veel siiani, olgugi et Põhiseaduse muutmisküsimuses on jõutud juba mõni kuu tagasi kavatsusteajastust lõplikkude eeltööde juurde. Meie arvamuse järgi peaks tõusma just selle tagajärjel Eesti krediituisaldus välismaal. Kuna meid ei ümbritse mingisugune ülepääsmatu hiinamüür, siis pole ka välismaa asjast huvitatud ringkondadele sugugi tundmatu meie praegune olustik ning need vahendid, milliseid kavatsetakse kasutada praeguse stabiilse korra veel stabiilsemaks tegemiseks.

Ja lõpuks meie sotsialistide riigikogurühma viimane väide: Põhiseaduse muutmiseelnõu rahvahääletusele viimine tekitab sügavaid lahkkelisid rahva keskel, mis pole lubatav praegusel erakordselt raskel majanduslikul ajal, kus on tarvis „kõik ühiskonna jõud rakendada loovale ülesehitavale tööle, et

kergemini üle saada suurtest majanduslikkudest raskustest, mida üle elame.“ Selle väite kohta tähendas väga õieti prof. J. Uluots „Kaja“ veergudel järgmist:

„Samuti ei ole vistististi õigel teel need, kes arvavad, et põhiseaduse muutmise küsimuse lahendamine olevat liig kiirelt ja eriti mitte ajakohaselt esile kergitatud. Selles asjas on mõõduandev, et Eesti kodanikkonna teatavad hulgad ometigi on jõudnud tõekspidamistele, mille järgi maksvat põhiseadust teatavas suunas muuta ja täiendada tuleks. Need tõekspidamised ei ole jäänud kodanikkude isiklikuks asjaks, vaid on omandanud poliitilise ja aktiivse ilme. Need tõekspidamised, kui neid õigel ajal ja viisil ei rahuldata, võivad kujuneda samuti raskeks sündmustikuks, nagu seda on praegu majanduslikud küsimused. Selles teadmises on, nagu eelpool kirjeldatud, vastavate tõekspidamiste rahuldamiseks õigete ja võimalikkude teede leidmiseks samme astutud ja astutakse edaspidi. Vastupidine toimimine ei oleks õige Eesti riikluse korrapärase arengu ja selle arengu kindlustamise seisukohalt.

Õige on vastavates vastuväidetes küll see, et praeguste majanduslikkude raskuste kõrvaldamiseks eestkäti peaks tehtama kõik, mis teha võimalik. Seda väidet on põhiseaduse muutmise küsimuse lahendamise senises käigus ka alaliselt püütud silmas pida. Kus riikliku elu jooksvad küsimused on käskivalt nõudnud rutulist lahendamist, seal on pidanud teiste küsimuste lahendamine ajutiselt edasi lükatama. Võib olla, see asjaolu ongi üheks põhjuseks, mis kõrvalvaatajale, kes ei tunne asjaolude üksikasju, on annud põhjust arvata, nagu püütakse asjatult viivitada põhiseaduse muutmise lahendamist. Tõepoolest aga on püütud ära lõigata võimalikke süüdistusi, nagu takistaks põhiseaduse muutmise lahendamine majandusliste küsimuste lahendamist, ning seega kõrvaldada põhjendamata opositsiooni ja propaganda võimalusi põhiseaduse muutmise vastu. Kõik see ei tähenda ega või tähendada aga seda, et jooksvate majandusliste raskuste kõrval ei pea lahendatama ka põhiseaduse parandamise küsimust, vaid võimaluste piirides peab teostama mõlemaid. Nõnda seni on talitatud.²⁾

2) Prof. J. Uluots: Viivitus ja kiirus põhiseaduse muutmisel. Kaja 1931, nr. 288.

Ei tarvitse vaielda selle vastu, et Põhiseaduse muutmise-eelnõu rahvahääletusele panek võib esile manada lahkarvamusi aktiivkodanikkonnas ja põhjustada ägedaid vaidlusi ja kihutustööd meie riigi ehitise kõige tähtsamate põhiküsimuste suhtes. Kuid võib siiski väita, et need lahkarvamusel ei kujune sugugi teravamaks kui see on tavaliselt Riigikogu valimisajal. Lõpuks olgu tähendatud, et mitte üksi majandusliikude raskuste kõrvaldamine pole üldriiklikult seisukohast lähtudes loov ning ülesehitav töö, vaid seda on kahtlemata ka meie riikliku ehitise ümberkorraldamine, mida on võimalik teostada suuremas ulatuses ainult Põhiseaduse muutmise teel. Meie riigi ja kogu meie rahva majanduselu tervendamine — see ongi see eesmärk, mille osalist teostamist loodetakse saavutada meie riigi põhikorra ümberkorraldamisega. Säärastele tõekspidamistele pole jõudnud meil ainult mõned poliitilised parteid, vaid ka laialised rahvahulgad. Prof. J. Uluots tähendab väga õieti eestsiteeritud kirjutises, et kui need tõekspidamised ei leia õigel ajal ning viisil rahuldamist, siis nad „võivad kujuneda samuti raskeks sündmustikuks, nagu seda on praegu majanduslikud küsimused.“ Mõlemad ülesanded — majandusliikude raskuste ületamine ja riigi ehitise ümberkorraldamine — on meile üldriiklikult seisukohalt vaadates olulised ja tähtsad. Neid ülesandeid tuleb teostada vajaduste ja võimaluste piires ja seepärast peaksid rakenduma sellesse töösse meie rahva kõik riiklikult mõtlejad jõud. Seda seisukohta on hinnanud õieti ka sotsialistid, kes on saatnud oma esindaja — riigikoguliikme A. Rei — Põhiseaduse muutmiskavade ühtlustamiseks moodustatud alamkomisjoni.

Kokkuvõttes võib öelda: Kõigest öeldust peaks küllaldaselt järgnema esiteks, et Eesti Vaba-

riigi 1920. a. Põhiseaduse muutmiseks praegusel ajal on tõsiselt järelekaalutud tarvidus ning erapooletult põhjendatud vajadus, teiseks, et Eesti Vabariigi ehitises on selgunud juba küllaldaselt need kohad, mis vajavad nii kiiret parandust kui võimalik, kolmandaks, et meil on erapooletult hinnatud ja kaalutud vahendeid meie riiklikus elus avastunud puuduste ja väärnähtude eemaldamiseks ning ärahoidmiseks, ja arvestades kõike seda, näib olevat küllaldaselt põhjendatud nõue põhiseaduse muutmiseks ja selle nii kiiresti teostamiseks, kui seda lubavad korralikult tehtud eeltööd.

§ 14. Põhiseaduse muutmise eeltööd.

I. Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu seisukoht.

—Kui Eesti Sotsialistliku Töölisterpartei riigikogurühm leiab, et meil on asutud Põhiseaduse muutmise eeltööde tegemisele liiga ruttu ning koguni ebasobival ajal, siis Eesti Vabadussõjalaste Keskliidu ringkond satub teise äärmusse ning heidab ette oma poolt, et Põhiseaduse muutmisküsimuse lahendamine venivat liiga pikale, kusjuures antakse koguni mõista, et selles asjas kas teadlikult või ebateadlikult viivitatakse. Nii kirjutatakse nende häälekandja „Võitluse“ veergudel pealkirja all — Põhiseaduse komisjoni tigusammud — järgmist:

„Teatavasti pidi riigikogu rühmade vaheline põhiseaduse muutmise alamkomisjon ettese töö lõpetama 1 okt. s. a. (s. o. 1931. a. V. N.) ning selleks ajaks esitama rühmadevahelisele komisjonile töö tulemused. Rühmadevaheline komisjon omakorda pidi esitatud kava läbivaatama veel enne riigikogu kokkuastumist s. o. 5 oktoobriks s. a. (1931. a. V. N.).

Ajakirjanduse teadatel on alamkomisjon küll koos käinud ja arutanud paari küsimust, kuid sellega ainult on ka terve töö piirdunud.

Kuigi on arusaadav, et sarnane töö nõuab põhjalikku ja kõigekülgset kaalumist, mis ei võimalda ülepea kaela tõttamist, näib siiski, et alamkomisjoni figuukiirus ei ole põhjustatud mitte suurest hoolest ja vastutustundest vaid pigemini küll vastupidisest.

Isevärki on see rühmituste loidus, kelledest mitmed aastate jooksul on deklareerinud riigikogu valimiste eel põhiseaduse muutmise vajadust, kuid nüüd, kui seesama esilekerkinud rahva spontaanse tahtena, ei sõandata kuidagi asjale hakata tege-likumat lahendust tooma.

Riigikogu astus kokku, ja ei ole näha, et ta oleks tööga ülekoormatud. Mahti põhiseaduse kaalumiseks peaks olema.

Või tahetakse V Riigikogu valimistele purjetada seekord jällegi täies rahus ilma endiste lubaduste täitmiseta, et jääks võimalus lubadusi korrata, ja — siis vast jälle venitada.

Kui asjaomased on laskunud säärasele arvestusele, siis näib küll, et see arvestus on tehtud ilma peremeheta.¹⁾

II. Põhiseaduse muutmise eeltööde senine käik.

— Mis puutub Põhiseaduse muutmisküsimuse liiga pikaldasse lahendamisse, siis kõige erapooletuma vastuse selles küsimuses võib anda muidugi Põhiseaduse muutmise eeltööde senine käik. Selle juures on peatunud „Kaja“ veergudel üksikasjalikult Põhiseaduse muutmise alamkomisjoni esimees prof. J. Uluots, kelle kirjutisest lubatagu siinkohal tsiteerida alljärgnevaid kohti:

„Kohe peale käesoleva riigikogu valimisi 1929. a. suvel asuti kahe suurema rühma poolt, kes olid võtnud põhiseaduse muutmise oma töö kavasse, põhiseaduse parandamise kavade väljatöötamisele. Põllumeeste kogude rühma poolt esitati sellekohane kava tolleaegsele riigivanemale 1929. a. sügisel ja rahvaerakonna rühma poolt 1930. a. algul. Esitatud kavade kättesaamise järel tolleaegse riigivanema poolt kutsuti 1930. a. algukuudel kokku suurem nõupidamine vaadete selgitamiseks põhiseaduse muutmise vastu. Ei saa öelda, et sellel nõupidamisel avaldatud vaated oleksid olnud sobivad põhiseaduse muutmise teostamise suhtes. Õigusega tähendas üks nõupidamisest osavõtja, et vastavate vaadete

1) Võitlus 1931, nr. 4.

rohkus ja veel enam nende mitmekesisus, kleepudes põhiseaduse muutmise kava külge, ähvardavad selle kava muuta lumepalliks, mis liikudes mäeveerult orgu, kujuneb sedavõrd raskepäraseks, et enam ise ei saa liikuda paigalt ega jõua teda teised paigalt liigutada.

Ilmsiks tulnud vaated põhiseaduse muutmise asjus tegid asjast huvitatuile selgeks, et põhiseaduse muutmine selleks ettenähtud maksva korra järgi antud oludes jaatavaid tulemusi anda ei saa ja et jaatavate tulemuste võimaldamiseks on vaja muuta põhiseaduse muutmise senist korda.

Vastavalt selgunud oludele esitati põllumeeste kogude rühma poolt 1930. a. sügisel riigikogule seaduseelnõu senise riigikogu valimise, rahva-algatamise ja rahvahääletuse seaduse muutmiseks ja sellega põhiseaduse muutmise senise korra muutmiseks. Selle eelnõu arutamine riigikogu vastavas komisjonis 1930. a. lõpu-kuudel ja 1931. a. algukuudel kutsus esile esialgu väga lahkuminevaid vaatekohti ning hiljem väga lahkuminevaid ettepanekuid, nõnda et arutamise lõpuastmel näis osutuvat võimatuks mingisugust olulist muudatust põhiseaduse muutmise senise korra asjus luua. Ajnult tõsiste pingutustega ja nõnda öelda viimasel minutil läks korda leida esitatud eelnõu muudetud kujul vastuvõtmiseks tarvilikku enamust komisjonis ning hiljem riigikogu üldkoosolekul 1931. a. kevadel.

Varsti pärast eeltähendatud seaduse jõusse astumist ja sellega põhiseaduse muutmise teostamiseks tegeliku võimaluse loomist kutsuti kokku riigikogu rühmade esitajad nõupidamiseks eelpooltähendatud põhiseaduse muutmiskavade asjus. Sellel nõupidamisel avaldati ühelt poolt arvamist, et põhiseaduse muutmise küsimuste arutamine peaks praegu edasi lükatama, sest kõik riiklikud jõud peaksid praegu olema rakendatud riiklikkude raskuste eriti majanduslikkude raskuste kõrvaldamisele. Teiselt poolt aga tähendati, et just ka riiklikudel kaalutlustel ei peaks põhiseaduse muutmise kavade arutamist edasi lükatama. Nõupidamise lõpptulemuseks oli see, et poliitiliste rühmade esitajad moodustasid erikomisjoni, kes omalt poolt valis alamkomisjoni põhiseaduse muutmiskavade ühtlustamiseks, kusjuures võimaldati sooviavaldusi põhiseaduse muutmise asjus avaldada alamkomisjonile kirjalikult septembrikuuni 1931. a., ning alamkomisjon pidi oma tööde tulemused esitama erikomisjonile oktoobrikuus 1931.

Alamkomisjon algas oma töid septembrikuus (1931. V. N.) vaadates läbi esitatud sooviavaldused ja ühtlustades põllumeeste

kogude ning rasvaerakonna kavasad. Töö tulemused aga ei saanud areneda nõnda kiiresti kui arvata võis ja mõned võib olla praegugi arvavad. Komisjonil tuli arvestada sellega, et tema poolt esitatavad ühtlustatud ettepanekud oleksid tööpoolest igakülgselt ja eriti juriidiliselt ning riiklikult läbi kaalutud ja põhjendatud, et vaatamata lahkuminekutele ometigi leitaks lepitavad ettepanekud, et võimalikult ei jäetaks tegemata seda, mis hääleõiguslike kodanikkude teatavale hulkadele on soovitav, ning võimalikult ei tehtaks seda, mis teistele hääleõiguslike kodanikkude hulkadele ei oleks vastuvõetav.

Andnud oma tööst aru erikomisjonile oktoobrikuus (1931. V. N.), jätkas alamkomisjon oma tööd. Hiljem kerkisid täidesaatva võimu konstruksiooni alal seesugused lahkuminekud, mida alamkomisjon, vaatamata katsetele, volituste puudusel ja asja olulise tähtsuse pärast omavahel lahendada ei saanud. Selle tõttu pidi alamkomisjon oma tegevuse ajutiselt katkestama. Pärast põhimõttelise kokkuleppe saavutamist põllumeeste kogude ja rahvaerakonna tegelaste selleks kujundatud nõupidamistel jätkas alamkomisjon oma töid eeltähendatud suunas edasi ja jätkab seda praegu.

Põhiseaduse muutmise küsimuse lahendamise senine käik, nagu ta eelpool kokkuvõttelikult esitatud, peaks vististi küll erapooletule hindajale seda näitama, et mingisuguses teadlikust või mitte-teadlikust venitamisest ja viivitamisest käesolevas asjas juttu olla ei saa. Küsimus ise oma sisult ning tähenduselt ja olud, milles ta lahendamine aset leiab, on määranud seda, kuivõrd küsimus on praegu lahendatud ja kuivõrd ta lahendamine veel eel seisab. . . .

Põhiseaduse seaduspärane muutmine on riigi ja rahva elus tähtis sündmus, iseäranis kui muutmine peab olema sisult kõigiti kaalutud, sest muidu ei täida ta oma otstarvet. See muutmine ei pea toimuma põhjendamata viivitusega, sest viivituses on hädaoht, ta ei pea toimuma ka põhjendamata kiirusega, sest kiiruses on samasugune hädaoht¹⁾

Selleks, et Põhiseaduse muutmise-eelnõu panna rahvahääletusele 1932. a. kevadel enne V riigi-

1) Prof. J. Uluots: Viivitus ja kiirus põhiseaduse muutmisel. Kaja 1931 nr. 288.

kogu valimist, tuleks lõpule viia vastavad eeltööd juba 1932. a. veebruariks, kuna Põhiseaduse 89.§-i järgi „Põhiseaduse muutmise eelnõu peab rahvale teada antama vähemalt kolm kuud enne rahvahääletuse päeva.“ See aeg on aga liiga lühikene Põhiseaduse muutmise eeltööde tegemiseks. Põhiseaduse muutmise-eelnõud ei tohi rahvahääletusele panna enne, kui see on põhjalikult ja iga-külgsest läbi kaalutud ning arutatud, sest meil pole kerge, veel vähem aga on lubatav, Põhiseaduse muutmis-seaduse vastuvõtmise järgi hakata teostama Põhiseaduse uut muutmist. See töö peaks olema lõplik vähemalt mõneks aastakümneks.

III. Ettepanekuid põhiseaduse muutmise teostamisviisi kohta. — Praegu tegelevad otseselt Põhiseaduse muutmis-eelnõu koostamisega ainult meie Riigikogu suuremad rühmitised. Kuna Põhiseaduse muutmisküsimus on aga üldriikliku tähtsusega ning kogu rahva asi, seepärast tuleks kaasa tõmmata Põhiseaduse muutmise eeltöödele kõik meie rahva vastava eriharidusega parimad jõud.

Arvestades kõike eesöeldut, lubatagu esitada järgmine ettepanek: Põhiseaduse muutmis-eelnõu koostamistööd jatkaku Riigikogu suuremad rühmad, kuid sellest kutsutagu osa võtma ka teisi vastava eriharidusega isikuid väljaspoolt Riigikogu. Säärasel viisil välja töötatud Põhiseaduse muutmise-eelnõu vastavate motiividega iga paragrahvi kohta avaldatagu trükkis arvustamiseks ja seisukoha võtmiseks. Kuue kuu pärast peale Põhiseaduse muutmise-eelnõu avaldamist trükkis tulgu põhiseaduse-komisjon uuesti kokku ja kaalugu läbi kõik muutmise-eelnõu kohta tehtud arvustised ja soovivaldised ning arvestades neid, koostatagu Põhiseaduse lõplik muutmise-eelnõu ja pandagu siis Põhiseadus muudetud kujul tervikuna rahvahääletusele.

LISAD

1

I

Eesti Vabariigi Põhiseadus.

Vastu võetud Asutava Kogu poolt 1920. a. 15. juunil: RT 1920, 113/114, I, 243.

Eesti rahvas, kõikumatus usus ja vankumatus tahtmises luua riiki, mis on rajatud õiglusele ja seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevatele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üleüldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu kaudu järgmise põhiseaduse :

Peatükk I,

Üleüldised määrused.

§ 1. Eesti on iseseisev, rippumatu vabariik, kus riigivõim on rahva käes.

§ 2. Eesti maa-alasse kuuluvad Harjumaa, Läänemaa, Järvamaa, Virumaa ühes Narva linna ja ümbruskonnaga, Tartumaa, Viljandimaa, Pärnumaa, Valga linn, Võrumaa, Petserimaa ja muud piiriäärsed mannermaa kohad, kus Eesti rahvast asumas, Saaremaa, Muhumaa, Hiiumaa ja muud Eesti vetes olevad saared ja leetseljakud.

Eesti piiride kindlaksmääramine sünnib rahvusvaheliste lepingute läbi.

§ 3. Eesti riigivõimu ei saa keegi teostada muidu, kui põhiseaduse või põhiseaduse alusel antud seaduste põhjal.

§ 4. Eestis maksavad tema enese asutuste poolt antud või tunnustatud seadused. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud määrused maksavad Eestis tema õigusliku korra lahutamatuina osadena.

Keegi ei või end vabandada seaduse mitteteadmiselega.

§ 5. Eesti vabariigi riigikeeleks on Eesti keel.

Peatükk II.

Eesti kodanikkude põhiõigustest.

§ 6. Kõik Eesti kodanikud on seaduse ees ühetaolised. Ei või olla avalikõiguslikke eesõigusi ja paheõigusi, mis olenevad sündimisest, usust, soost, seisusest või rahvusest. Seisusi ja seisuslikke tiitleid Eestis ei ole.

§ 7. Eesti vabariik ei anna autähti ja aumärke oma kodanikkudele, väljaarvatud kaitseväelastele sõja ajal. Samuti ei ole Eesti kodanikkudel õigust vastu võtta võõraste riikide aumärke ja autähti.

§ 8. Isikupuutumatus on Eestis kindlustatud.

Kedagi ei või jälgida muidu kui seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.

Välja arvatud kuriteolt tabamisel, ei või kedagi vangistada või kitsendada isikulises vabaduses muidu kui kohtuvõimude otsusel, kusjuures see otsus põhjendatuna peab olema kuulutatud vangistatule mitte hiljemalt kui 3 päeva peale vangistamise. Otsuse kuulutamist vangistatule on õigus nõuda igal kodanikul, kui kuulutamine mitte sündinud ei ole eelnimetatud tähtajal.

Ühtki kodanikku ei või vastu tema tahtmist temale seaduse poolt määratud kohtu alt üle viia teise alla.

§ 9. Eestis ei või karistada kedagi tema teo pärast ilma, et see tegu karistusvääriliseks oleks tunnistatud seaduses, mis enne selle teo kordasaatmist maksma hakanud.

§ 10. Kodu on puutumatu. Ei või olla tungimist eluasemesse või selle läbiotsimist muidu kui juhtumistel ja nõuete täitmisel, mis on seaduses tähendatud.

§ 11. Eestis on usu ja südametunnistuse vabadus. Keegi ei ole kohustatud korda saatma usutunnistuslikke tegusid, olema usutunnistusliku ühingu liige ega kandma selle kasuks avalikke kohustusi.

Usuliste talituste täitmine on takistamatu, kui see ei käi avaliku korra ja kõlbuse vastu.

Usutunnistus ega ilmavaade ei või vabanduseks olla kuriteo kordasaatmisele või kodaniku kohuste täitmisest kõrvalehoidmisele.

Riigiusku Eestis ei ole.

§ 12. Teadus, kunst ja nende õpetus on Eestis vaba. Õpetus on kooliealistele lastele sunduslik ja rahvakoolides maksuta. Vähemusrahvustele kindlustatakse emakeelne õpetus. Õpetusandmine seisab riigi ülevalve all.

Kõrgemaile õpeasutustele kindlustatakse autonoomia neis piirides

nagu seda ette näeb nende asutuste seadusandlikul teel kinnitatud põhikiri.

§ 13. Eestis on vabadus omi mõtteid avaldada sõnas, trükkis, kirjas, pildis või kujutuses. Seda vabadust võib kitsendada ainult kõlbuse ja riigi kaitseks.

Tsensuuri Eestis ei ole.

§ 14. Eestis on kindlustatud sõnumite ja kirjade saladus, mis edasi antakse posti, telegraafi ja telefoni või mõnel muul üldtarvitataval teel. Erandeid teha on õigus kohtuvõimudel seadustes ettenähtud juhtumistel.

§ 15. Eestis on kindlustatud õigus pöörata kaebustega ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Pööramiste kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu. Vastavad asutused on kohustatud asjale andma seadusliku käigu.

§ 16. Ei ole tarvis mingisugust eelluba riigiametnikkude kohtulikule vastutusele võtmiseks.

§ 17. Liikumine ja elukoha muutmine on Eestis vaba. Selles vabaduses ei või kitsendada ega takistada kedagi muidu kui kohtuvõimude poolt.

Tervishoidlikkel põhjustel võivad seda vabadust kitsendada või takistada ka teised võimud vastavais seadustes ettenähtud juhtumistel ja korras.

§ 18. Kõigil Eesti kodanikkudel on õigus avalikku rahu rikkumata koosolekuid pidada sõjariistadeta.

Ühinguisse ja liitudesse koondumine on Eestis vaba.

Streigi vabadus on Eestis kindlustatud.

Neid õigusi võib seadus piirata ainult avaliku julgeoleku huvides.

§ 19. Eestis on kindlustatud vabadus elukutset valida ja ettevõtteid avada ning kasutada põllutöös, kaubanduses, tööstuses, samuti muil majandusaladel. Selles vabaduses ei või kedagi kitsendada või takistada muidu kui seaduste põhjal ja piirides.

§ 20. Iga Eesti kodanik on vaba oma rahvuse määramises. Juhtumistel, mil isiklik määramine mitte võimalik ei ole, sünnib see seaduses ettenähtud korras.

§ 21. Eesti piirides elavate vähemusrahvuste liikmed võivad ellu kutsuda oma rahvuskultuurilistes ja hoolekande huvides sellekohaseid autonoomseid asutusi, nii palju kui nad vastu et käi riigihuvidele.

§ 22. Neis kohtades, kus elanikkude enamus ei ole Eesti, vaid kohalikul vähemusrahvusel, võib kohalikkude omavalitsusasutuste asjaajamise keeleks olla selle vähemusrahvuse keel, kusjuures igal õigus

on tarvitada neis asutustes riigikeelt. Kohalikud omavalitsusasutused, kus vähemusrahvuse keel tarvitusel, peavad riigikeelt tarvitama läbikäimises riiklikkude asutustega, kui ka nende teiste omavalitsusasutustega, kus ei ole tarvitusel sama vähemusrahvuse keel.

§ 23. Saksa, Vene ja Rootsi rahvusest kodanikkudel on õigus pöörata riiklikkudesse keskasutustesse kirjalikult oma keeli. Eriseaduses määratakse ligemalt nende rahvuste keelte tarvitamine kohtus ja kohalikkudes riiklikkudes asutustes, kui ka omavalitsusasutustes.

§ 24. Eraomandus on Eestis igale kodanikule kindlustatud. Ilma omaniku nõusolekuta võib seda võõrandada ainult ületõlõldistes huvides seaduste põhjal ja seadustes ettenähtud korras.

§ 25. Majandusliku elu korraldamine Eestis peab vastama õigluse põhimõtetele, mille sihiks on inimeseväärilise ülespidamise kindlustamine sellekohaste seaduste läbi, mis käivad harimiseks maasaamise, eluaseme- ja töösaamise, samuti omakaitse, tööjõukaitse ning nooruse, vanaduse, töövõimetuse või õnnetuste puhul tarvilliku toetuse saamise kohta.

§ 26. Kodanikkude õiguste ja vabaduste üleslugemine eelseisvais §§ (6—24) ei kõrvalda mitte teisi õigusi, mis järgnevad selle põhiseaduse mõttest ehk on temaga kokkukõlas.

Kodanikkude vabaduse ja põhiõiguste erakorralised kitsendused astuvad jõusse seaduslikus korras kindla tähtajani väljakuulutatud kaitseisukorra puhul vastavate seaduste põhjal ja piirides.

Peatükk III.

Rahvast.

§ 27. Riigivõimu kõrgemaks teostajaks Eestis on rahvas ise oma hääleõiguslikkude kodanikkude näol. Hääleõiguslik on iga kodanik, kes on saanud kakskümmend aastat vanaks ja on olnud vahetpidamata vähemalt ühe aasta Eesti kodakondsuses.

§ 28. Hääleõiguslikud ei ole kodanikud: 1) kes seaduslikus korras on tunnistatud nõdra- või hullumeelseks ja 2) pimedad, kurtummad ja pillajad, kui nad on eestkostmise all.

Hääleõigusest jäetakse ilma mõned liigid kuritegijaid Riigikogu valimiseaduse põhjal.

§ 29. Rahvas teostab riigivõimu: 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise ja 3) Riigikogu valimise teel.

§ 30. Iga Riigikogu poolt vastuvõetud seadus jääb väljakuulutamata kahe kuu kestes tema vastuvõtmise päevast arvates, kui seda nõuab kolmas osa Riigikogu seaduslikust koosseisust. Kui selle aja jooksul

kakskümmendviis tuhat hääleõiguslikku kodanikku nõuab, et nimetatud seadus esitakse rahvale vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks, siis oleneb pärastine väljakuulutus rahvahääletuse tagajärgedest.

§ 31. Rahvaalgatamise korras on kahelkümmelviiel tuhandel hääleõiguslikul kodanikul õigus nõuda, et seadus antaks, muudetakse või tunnistataks maksvusetuks. Sellekohane nõudmine antakse väljatöötatud seaduseelnõuna Riigikogule. Riigikogu võib eelnõu seadusena välja anda või tagasi lükata. Viimasel juhtumisel pannakse eelnõu rahvale ette vastuvõtmiseks või tagasilükkamiseks rahvahääletamise korras. Tunnistab rahvahääletusest osavõtjate enamus eelnõu vastuvõetuks, omandab ta seadusliku jõu.

§ 32. Kui rahvas lükkab tagasi Riigikogu poolt vastuvõetud seaduse või võtab vastu Riigikogu poolt tagasilükatud seaduse, kuulutatakse välja uued Riigikogu valimised, mis võetakse ette hiljemalt seitsekümmendviis päeva pärast rahvahääletamist.

§ 33. Rahvahääletused sünnivad Riigikogu juhatusel ülevälval. Rahvahääletamise alused ja kord määratakse eriseaduses.

§ 34. Rahvahääletamisele ei kuulu ega või rahvaalgatamise teel otsustamisele tulla eelarve ja laenude tegemine, maksuseadused, sõjakuulutamise ja rahutegemine, kaitseseisukorra väljakuulutamise ja lõpetamine, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise, samuti ka lepingud võõraste riikidega.

Peatükk IV.

Riigikogu.

§ 35. Rahvaesitajana teostab riigi seadusandlikku võimu Riigikogu.

§ 36. Riigikogus on sada liiget, kes valitakse üleüldisel, ühetahelisel, otsekoheisel ja salasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.

Riigikogul on õigus oma liigete arvu suurendada; sellekohane seadus hakkab maksma järgmistel Riigikogu valimistel.

Riigikogu valimisseadus antakse välja eriseadusena.

§ 37. Õigus Riigikogu liigete valimisest osa võtta või ennast Riigikogu liikmeks valida lasta on igal Eesti kodanikul, kes on hääleõiguslik.

§ 38. Riigikogu liikmed, väljaarvatud vabariigi valitsuse liigete abid, ei või olla vabariigi valitsuse ega tema asutuste poolt nimetatud ametites.

§ 39. Iga kolme aasta järele võetakse ette uued Riigikogu vali-

mised. Riigikogu liigete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

§ 40. Juhtumisel, kui Riigikogu liige kaotab oma valimisõiguse, on vangistatud Riigikogu loal, lahkub surma läbi või volitusi maha pan- nes, astub tema asemele valimisseaduse korras uus liige eelmises para- grahvis ettenähtud tähtajani.

§ 41. Riigikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal oktoobri esimesel esmaspäeval.

§ 42. Riigikogu juhatus võib Riigikogu kokku kutsuda ka era- korralisteks istungiteks, kui asjaolud seda nõuavad. Ta peab seda tegema kui seda nõuab vabariigi valitsus või $\frac{1}{4}$ Riigikogu seaduslikust koos- seisust.

§ 43. Riigikogu valib oma esimesel peale valimist istungil esi- mehe ja teised juhatuse liikmed. Seda istungit juhatab kunni esimehe valimiseni eelmise Riigikogu esimees.

§ 44. Riigikogu annab välja oma kodukorra, mis avaldatakse seadusena.

§ 45. Riigikogu liikmed ei ole seotud mandaatide läbi.

§ 46. Riigikogu on otsusvõimeline, kui on koos vähemalt pooled liikmed tema seaduslikust koosseisust.

§ 47. Riigikogu koosolekud on avalikud. Ainult erakorralistel juhtumistel, kui sellega on nõus $\frac{2}{3}$ koosolijaist liigetest, võib kuulutada Riigikogu koosoleku kinniseks.

§ 48. Riigikogu liige ei kannu mingisugust vastutust peale kodu- korras ettenähtud poliitiliste avalduste eest, mis ta on teinud Riigikogus ja tema komisjonides.

§ 49. Ilma Riigikogu nõusolekuta ei või tema liiget vangistada, välja arvatud juhtumised, mil ta on tabatud kuriteolt. Niisugusel juhtu- misel antakse vangistusest teada ühes selle põhjustega mitte hiljem kui 48 tunni kestes Riigikogu juhatusale, kes paneb selle ette Riigikogule otsustamiseks järgmisel koosolekul.

Riigikogul on õigus on liigetele määratud vangistust või teist kitsendust edasi lükata kunni Riigikogu istungjärgu vaheajani või voli- tuste lõpuni.

§ 50. Riigikogu liikmed vabastatakse nende volituste kestusel riigikaitseteenistusest.

§ 51. Riigikogu liikmed saavad sõiduraha ja tasu, mille suurus määratakse kindlaks seaduses ja mida Riigikogu võib muuta ainult järg- nevate Riigikogu koosseisude kohta.

§ 52. Riigikogu annab välja seadusi, määrab riigi sissetulekute

ja väljaminekute eelarve, otsustab laenude tegemise ja muid asju põhi-seaduse alusel.

§ 53. Riigikogu poolt vastuvõetud seadused kuulutab välja Riigi-kogu juhatus

§ 54. Kui seaduses eneses muud korda ja tähtaega ei ole ette näh-tud, hakkab ta maksma kümnendal päeval peale avaldamist „Riigi Teatajas“.

§ 55. Riigikogu teostab riigi asutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ja riigi eelarve täitmise kontrolli tema poolt ametisse seata-vate vastavate asutuste kaudu.

§ 56. Igal Riigikogu liikmel on õigus Riigikogu koosolekul küsi-mustega valitsuse poole pöörata. Ühel neljandikul Riigikogu seadusli-kust koosseisust on õigus valitsuselt aru pärida, mille peale tuleb seletus anda.

Peatükk V.

Valitsusest.

§ 57. Valitsemise võimu teostab Eestis vabariigi valitsus.

§ 58. Valitsus seisab koos riigivanemast ja ministritest. Viimaste arv, tööjaotus nende vahel, kui ka lähem asjaajamise kord määratakse kindlaks eriseaduses

§ 59. Vabariigi valitsuse kutsub ametisse ja vabastab sellest Riigikogu. Üksiku ministri lahkumise puhul täidab tema kohuseid uue ametisse astumiseni üks vabariigi valitsuse liigetest valitsuse määramisel.

§ 60. Vabariigi valitsus juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoollit-seb riigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest. Tema

1) seab kokku riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esi-tab selle Riigikogule kinnitamiseks;

2) nimetab ametisse ja vabastab sellest kaitseväelasi ja kodanlisi ametnikke, kui võrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järele teiste ametiasutuste kätte;

3) teeb Eesti vabariigi nimel lepinguid võõraste riikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks;

4) kuulutab sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal;

5) kuulutab välja kaitseseisukorra nii üksikuis riigiosades, kui ka kogu riigis ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks;

6) esitab seaduseelnõusid Riigikogule;

7) annab välja seadustega kokkukõlas määrusi ja korraldusi ja

8) otsustab armuandmise palved.

§ 61. Riigivanem esitab Eesti vabariiki, juhib ja ühtlustab vabariigi valitsuse tegevust, juhatab valitsuse istungeid ja võib aru pärida üksikult ministritelt nende tegevuse kohta.

§ 62. Riigivanemale määrab vabariigi valitsus oma liigete hulgast asetäitja.

§ 63. Valitsuse istungid on kinnised. Ainult iseäralistel pidulikel juhtumistel võib neid lahtisteks kuulutada.

§ 64. Vabariigi valitsusel peab olema Riigikogu usaldus. Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu neile avaldab otsekohest umbusaldust.

§ 65. Vabariigi valitsuse juures on riigikantselei, mis seisab riigivanema valve all. Riigikantseleid juhatab riigisekretäär, kelle nimetab ametisse vabariigi valitsus.

§ 66. Kõik valitsemise aktid, mis antakse valitsuse poolt, peavad kandma riigivanema, vastava ministri ja riigisekretääri allkirja.

§ 67. Riigivanema ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine ametlaste süütegude eest võib sündida üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asja arutamine allub riigikohtule.

Peatükk VI.

Kohtust.

§ 68. Õiguse mõistmist Eestis teostavad omas tegevuses rippumatud kohtud.

§ 69. Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud riigikohtunikudest koosseisev riigikohus.

§ 70. Kohtunikke, kui nad seaduse järele ei ole valitavad, nimetab ametisse riigikohus.

§ 71. Kohtunikke võib tagandada ametist ainult kohtu teel.

Kohtunikke võib vastu nende tahtmist palgutada ühest kohast teise ainult seaduse täitmisest tingitud juhtumistel.

§ 72. Kohtunikud ei või pidada peale seadustes ettenähtud juhtumust kõrvalist palgalist ametit.

§ 73. Sellekohaste seaduste alusel ja korras alluvad üksikud liigid kriminaalasju vandekohtule. Vandekohtunikke ei seo eelmise paragrahvi nõuded.

§ 74. Erakorralised kohtud on lubatud sellekohase seaduse piirides ainult sõjaajal, kaitsesekuroras ja sõjalaevadel.

Peatükk VII.

Omavalitsusest.

§ 75. Omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim, kuid võrd seaduses selleks ei ole loodud eriasutusi.

§ 76. Omavalitsusüksuste esituskogud valitakse ületüdisel, üheaolisel, otsekohasel ja salasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtete alusel.

§ 77. Omavalitsusüksustel on õigus oma ülesannete täitmiseks maksusid võtta ja koormatusi peale panna seaduses kindlaksmääratud piirides ja korras.

Peatükk VIII.

Riigikaitsest.

§ 78. Kõik Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma vabariigi kaitsest seaduses ettenähtud alustel ja korras.

§ 79. Vabariigi kaitseks moodustatakse kaitseväed, mille korraldus määratakse kindlaks eriseaduses.

§ 80. Mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral läheb vabariigi kaitseväge juhatamine vabariigi valitsuselt tema poolt määratud iseäralise kaitseväge ülemjuhataja kätte, kelle võimupiirid on kindlaks määratud eriseaduses.

§ 81. Vabariigi valitsusel on õigus välja anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi.

§ 82. Vabariigi kaitsejõudude mobilisatsiooni väljakuulutamise otsustab Riigikogu.

Vabariigi valitsusel on õigus ilma Riigikogu otsust ootamata mobilisatsiooni välja kuulutada, kui võõras riik on kuulutanud vabariigile sõja, alanud sõjalise tegevuse või välja kuulutanud vabariigi vastu mobilisatsiooni.

Peatükk IX.

Riigi maksudest ja eelarvest.

§ 83. Ühtegi avalikku maksu või koormatust ei või kellelegi peale panna muidu kui seaduse alusel.

§ 84. Ei tohi kellelegi riigi kulul palukit, vaevatasu või muud tasu määrata muidu kui sellekohase seaduse põhjal.

§ 85. Iga aasta jaoks seatakse riigi sissetulekute ja väljaminekute üldine eelarve kokku. Seadusandlikul teel võib selle maksvust jaoliselt pikendada kunni uue eelarve vastuvõtmiseni.

Peatükk X.

Põhiseaduse jõust ja muutmisest.

§ 86. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu ning kohtu ja valitsuse asutuste tegevuses.

§ 87. Põhiseaduse muutmise algatamise õigus on rahval rahvaalgatuse korras, kui ka Riigikogul harilikus korras.

§ 88. Rahvas otsustab rahvahääletusel põhiseaduse muutmise, olgu see algatatud kas rahvaalgatuse korras või Riigikogu poolt.

§ 89. Põhiseaduse muutmise eelnõu peab rahvale teada antama vähemalt kolm kuud enne rahvahääletuse päeva.

Asutava Kogu esimees: A. Rei.

Sekretäär: H. Martna.

II

Põhiseaduse muutmiseelnõud.

A. Põllumeestekogude riigikogurühma poolt 1929. a. esitatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise seadus.

Eesti Vabariigi põhiseaduse §§ 88 ja 89 alusel otsustas Eesti rahvas :

Artikkel 1.

Eesti Vabariigi põhiseadust (RT 113/114 — 1920) muuta järgmiselt :

Eesti Vabariigi põhiseadus.

Eesti rahvas kõikumata usus ja vankumata tahtmises luua ja arendada riiki, mis on rajatud õiglusele, seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevas-tele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu ning hiljem rahvahääletamise kaudu järgmise põhiseaduse :

§ 29. Rahvas teostab riigivõimu : 1) rahvahääletamise, 2) rahvaalgatamise, 3) Riigikogu valimise ja 4) vabariigi presidendi valimise teel.

§ 36. Riigikogus on viiskümmend liiget, kes valitakse üldisel, ühetaolisel, otsekoheisel ja salajasel hääletamisel Riigikogu valimiseseaduse alusel. Riigikogu valimiseseadus antakse välja eriseadusena.

§ 39. Iga nelja aasta järele võetakse ette Riigikogu valimised.

Vabariigi presidendil on õigus enne Riigikogu volituste lõppu Riigikogu laiali saata, kui riiklikud kaalutlused seda nõuavad, ning peab sellel puhul määrama uued Riigikogu valimised hiljemalt kahe kuu jook-sul laialisaatmise päevast.

Riigikogu liikmete volituste algus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

§ 42. Riigikogu juhatus võib Riigikogu kokku kutsuda ka era-
korralisteks istungiteks, kui asjaolud seda nõuavad. Ta peab seda te-

gema, kui seda nõuab vabariigi president või $\frac{1}{4}$ Riigikogu seaduslikust koosaeisust.

§ 51. Riigikogu liikmed saavad oma töö eest tasu, kuid mitte üle viie kuu eest aastas. Tasu alused ja suurus määratakse lähemalt seaduses, mida võib muuta ainult Riigikogu järgnevate koosseisude kohta.

§ 53. Riigikogu poolt vastuvõetud seadused esitab Riigikogu juhatus vabariigi presidendile väljakuulutamiseks.

Vabariigi presidendil on õigus Riigikogu poolt vastuvõetud seadust jätta riiklikkudel kaalutlustel välja kuulutamata kuni sama Riigikogu ei ole seda seadust vastu võtnud vabariigi presidendi poolt soovitud muudatustega, või Riigikogu pärast järgmisi valimisi ei ole vastu võtnud sedasama seadust.

Oma otsusest, seadust mitte välja kuulutada, teatab vabariigi president Riigikogu juhatusale hiljemalt kolmekümne päeva jooksul seaduse kättesaamise päevast.

§ 54. Ükski seadus ei hakka maksma väljakuulutamiseta.

Kui seaduses eneses muud korda ja tähtaega ei ole ette nähtud, hakkab ta maksma kümnendal päeval pärast väljakuulutamist Riigi Teajas.

Peatükk 5.

Vabariigi presidendist ja Vabariigi Valitsusest.

§ 57. Rahva esitajana teostab riigi valitsemise võimu vabariigi president.

§ 58. Vabariigi president valitakse rahva poolt üldise, ühetoolise, otsekohe ja salajase hääletamise kaudu antud häälte enamusega vileks aastaks.

Kui esimesel valimiskäigul ükski kandidaat ei saa absoluutset häälteenamust, siis toimetatakse hiljemalt ühe kuu jooksul uued valimised, kus valimisele tulevad ainult need kaks kandidaati, kes on saanud esimesel valimiskäigul kõige rohkem hääli, ning valituks loetakse see kahest, kes sellel teisel valimiskäigul saanud rohkem hääli vastaskandidaadi omadest; ühesuuruse arvu häälte saamisel loetakse valituks see, kes on vanem.

Vabariigi presidendi volitused algavad pühaliku töötuse andmisega. Kui vabariigi presidendi amet vabaneb enne presidendi volituste lõppu, siis võetakse ette vabariigi presidendi valimised hiljemalt kahe kuu jooksul.

Valitavad on Eesti Vabariigi hääleõiguslikud kodanikud, kes vä-

hemalt neljakümneaastased ja kandidaadiks üles seatud vähemalt kümnetuhande hääleõigusliku kodaniku poolt.

Vabariigi presidendi valimise lähem kord määratakse kindlaks eriseadusega.

Vabariigi presidendile volituste kestel maksetav tasu määratakse kindlaks eriseaduses, mida võib muuta ainult vabariigi presidendi kohta, keda valitakse järgmistel valimistel.

§ 59. Vabariigi Valitsuse kutsub ametisse ja vabastab sellest vabariigi president.

Vabariigi Valitsus koosneb peaministrist ja tema ettepanekul ametisse kutsutud ministritest.

Vabariigi Valitsuse liikmete arv, tööjaotus nende vahel ja lähem asjaajamise kord määratakse kindlaks eriseadusega.

§ 60. Vabariigi president juhib riigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb riigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest.

Tema :

1) esitab Eesti Vabariiki rahvusvaheliselt ja siseriiklikult, võtab vastu välisriikide esindajaid ja nimetab Eesti Vabariigi esindajad välisriikidesse ;

2) valvab riigivõimu teostamise üle, võib aru pärida riigivõimu teostavatelt asutustelt ja isiklikult nende tegevuse kohta ja seda tegevust tarbekorral oma volinikkude kaudu uurida lasta ;

3) seab kokku riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks ;

4) nimetab ametisse ja samuti vabastab sellest kaitseväelisi ja kodanlisi ametnikke, kuivõrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduste järgi teiste ametasutuste kätte ;

5) sõlmib Eesti Vabariiki siduvad lepingud välisriikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks ;

6) kuulutab sõja ja teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal ;

7) kuulutab välja kaitseisukorra nii üksikuis riigi osades kui ka kogu riigis ja esitab selle Riigikogule kinnitamiseks ;

8) on kaitsevõime kõrge juh ;

9) esitab seaduseelnõusid Riigikogule ;

10) annab seadustega kokkukõlas määrusi ja korraldusi ;

11) otsustab armuandmise palved kohtulikult määratud karistuse vähendamiseks ehk kustutamiseks ;

12) teostab muid ülesandeid põhiseaduse alusel.

§ 61. Vabariigi presidendi lähema kaastöölisena teostab Vabariigi Valitsus valitsemise võimu põhiseaduse ja teiste seaduste alusel.

Peaminister esitab Vabariigi Valitsust vabariigi presidendi ja Riigikogu ees, juhib ja ühtlustab Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab Vabariigi Valitsuse istungeid, võib aru pärida üksikutelt ministritelt nende tegevuse kohta ja esitada üksikuid ministreid kui ka kogu Vabariigi Valitsust ametist vabastamisele.

Juhul, kui vabariigi presidendi amet on vaba või vabariigi president haiguse või takistuste tõttu ei saa täita oma ülesandeid, täidab neid ülesandeid peaminister.

Peaministrile määrab Vabariigi Valitsus oma liikmete hulgast ase-täitja.

§ 62. Vabariigi Valitsuse istungid on kinnised. Ainult erilistel pidulikkudel juhtudel võib neid kuulutada lahtisteks vabariigi presidendi korraldusel.

Erilistel juhtudel võib vabariigi president juhatada Vabariigi Valitsuse istungit.

§ 63. Ametisse astumisel annab vabariigi president Riigikogu Vabariigi Valitsuse ja Riigikohtu ühisel koosolekul järgmise pühaliku töötuse: „Mina, N. N. (ees- ja perekonnanimi), kes asun Eesti Vabariigi presidendi kohuste täitmisele, töotan pühalikult täita ja kaitsta Eesti Vabariigi põhiseadust ja selle põhjal antud seadusi, austada riigivõimu seaduslikke suhteid, truult ja isamaalikult teostada minu ametiga seotud ülesandeid ning alati kõige oma jõuga ja parema tahtmisega hoolitseda Eesti Vabariigi välise puutumatuse, sisemise rahu ja arenemise, üldise heakäekäigu, õigusliku korra ja julgeoleku ning kodanikkude õiguste ja vabaduste eest.“

Vabariigi presidendi amet ei ole ühendatav teiste kutseliste ega muude teenistusülesannetega. Kui vabariigi presidendiks on valitud Riigikogu liige, siis loetakse ta Riigikogust väljaastunuks pühaliku töötuse andmisega.

§ 64. Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus.

Vabariigi Valitsus või tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu avaldab neile otsekohest umbusaldust ja vabariigi president selle peale ei pea tarvilikuks Riigikogu lalali saata.

Otsekoheise umbusalduse ettepanek Riigikogule peab olema allakirjutatud vähemalt ühe kolmandiku Riigikogu liikmete poolt, antud Riigikogu vastavasse komisjoni ettepaneku põhjenduste kohta aruande esitamiseks hiljemalt seitsme päeva jooksul ning vastu võetud Riigikogu otsusvõimelise koosseisu poolt absoluutse häälteenamusega nimelisel hääletamisel.

Kui Vabariigi Valitsus ise teeb temale usaldust sisaldava ettepaneku Riigikogule, siis võetakse see ettepanek, komisjoni andmiseta, arutami-

sele ja hääletamisele, kuid niisuguse ettepaneku tagasilükkamine on ainult siis otsekohese umbusalduse avalduseks, kui tagasilükkamine on sündinud Riigikogu otsusevõimelise koosseisu poolt absoluutse häälteenamusega nimelisel hääletamisel.

§ 65. Vabariigi presidendi juures on temale ja Vabariigi Valitsusele ühine riigikantselei.

Riigikantseleid juhatab riigisekretär, kelle nimetab ametisse vabariigi president.

§ 66. Vabariigi presidendi lga akt valitsemise alal, et olla maksev, peab olema kaasallakirjutatud pea- või asjaomase ministri poolt, kes vastutab.

Kõik valitsemise aktid, mis antakse Vabariigi Valitsuse poolt, peavad kandma peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirju.

§ 67. Vabariigi president on kohtulikult vastutav riigijäraandmise süüteo eest.

Peaminister ja ministrid on kohtulikult vastutavad ametialaste süütegude eest sellekohase eriseaduse alusel, põhiseaduse ehk seaduste rikumise eest, mis korda saadetud teadmisega ehk raske hooletusega.

Vabariigi presidendi, peaministri ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine võib sündida üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal. Asja arutamine allub Riigikohtule. Vastutusele võtmise asja arutamise üksikasjad määratakse kindlaks seaduses.

§ 69. Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud ja vabariigi presidendi poolt ametisse kinnitatud riigikohtunikudest koosnev Riigikohus.

§ 70. Kohtunikke, kui nad seaduse järele ei ole valitavad, kinnitab Riigikohtu ettepanekul ametisse vabariigi president.

§ 76. Omavalitsusüksuste esituskogud valitakse üleüldisel, ühe taolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel sellekohase seaduse alusel.

§ 80. Mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral läheb kaitseväge ülemjuhatamine vabariigi presidendi poolt määratud kaitseväge ülemjuhataja kätte, kelle võimupiirid on kindlaks määratud eriseaduses.

§ 81. Vabariigi presidendil on õigus välja anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevägedesse puutuvaid seadlusi ja määrusi.

§ 82. Vabariigi kaitsejõudude mobilisatsiooni väljakuulutamise otsustab Riigikogu.

Vabariigi presidendil on õigus Riigikogu otsust ootamisetähtaajata mobilisatsiooni välja kuulutada kui võõras riik on kuulutanud vabariigile sõja, alanud sõjalise tegevuse või välja kuulutanud vabariigi vastu mobilisatsiooni.

§ 86. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu, vabariigi presidendi ja valitsusasutiste ning kohtute tegevuses.

Artikkel 2.

Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmise maksmapanemiseks määrata järgmist:

§ 1. Eesti Vabariigi põhiseaduse muutmised, mis väljendatud selle seaduse artiklis 1., hakkavad maksma sajandal päeval pärast selle seaduse vastuvõtmist rahvahääletamisel. Ühes sellega kaotavad oma maksuvuse Eesti Vabariigi põhiseaduse need pealkirjad, sissejuhatus ja paragrahvid, mis on asendatud selle seaduse artiklis 1. toodud pealkirjadega, sissejuhatus ja paragrahvidega.

§ 2. Üheksakümne üheksa päeva jooksul, arvates selle seaduse vastuvõtmisest rahvahääletamisel, on Riigikogu kohustatud maksma panema seadused, mis on tarvilikud selle seaduse artiklis 1. väljendatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muudatuste teostamiseks pärast nende maksmahakkamist.

§ 3. Uued Riigikogu valimised ja vabariigi presidendi valimised pannakse toime kahe kuu jooksul, arvates selle seaduste artiklis 1. väljendatud Eesti Vabariigi põhiseaduse muudatuste maksmahakkamise päevast (selle seaduse art. 2. § 1).

§ 4. Senise Riigikogu liikmete volitused lõpevad eelmises paragrahvis (art. 2. § 3) tähendatud uue Riigikogu volituste algusega.

Senine Riigivanem loetakse peaministriks, algades selle seaduse artiklis 1. väljendatud Eesti Vabariigi põhiseaduse maksmahakkamise päevast (selle seaduse art. 2. § 1) kuni eelmises paragrahvis (art. 2. § 3) tähendatud vabariigi presidendi ametisse asumiseni, Eesti vabariigi põhiseaduse muudetud ja maksmahakanud paragrahvide alusel.

B. Rahvaerakonna riigikogurühma poolt 1930. a. esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise eelnõu.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse §§ 88 ja 89 alusel otsustas Eesti rahvas :

Artikkel I.

Eesti Vabariigi Põhiseadust (Riigi Teataja 113/114 — 1920) muuta järgmiselt :

Eesti rahvas, kõikumatus usus ja vankumatus tahtmises luua riiki, mis on rajatud õiglusele, seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus üdus ja üldises kasus, võttis vastu ja määras Asutava Kogu ning hiljem rahvahääletuse kaudu järgmise Põhiseaduse.

Peatükk 4.

Riigikogu.

§ 29. Rahvas teostab riigivõimu : 1) rahvahääletuse, 2) rahvaalgatuse, 3) Riigikogu valimise ja 4) Vabariigi Presidendi valimise teel.

§ 36. Riigikogus on 60 liiget, kes valitakse üleüldisel, ühetaolisel, otsekohesel ja salajasel hääletamisel proportsionaalsuse põhimõtte alusel, kuid nõnda, et valijatel oleks kindlustatud võimalus anda oma hääled üksikutele isikutele, keda nemad sündsaks peavad rahva esitajate kohale. Riigikogul on õigus oma liikmete arvu suurendada ; sellekohane seadus ei hakka maksma mitte enne kui järgmistel Riigikogu valimistel

§ 39. Iga nelja aasta järele võetakse ette uued Riigikogu valimised. Riigikogu liikmete volituste alus arvatakse Riigikogu valimiste tagajärgede väljakuulutamise päevast.

§ 41. Riigikogu astub kokku korraliseks istungjärguks igal aastal novembri esimesel esmaspäeval.

§ 42. Riigikogu juhatus võib Riigikogu kokku kutsuda ka erakorralisteks istungjärgudeks, kui asjaolud seda nõuavad. Ta peab seda

tegema, kui seda nõuab Vabariigi President või üks veerand Riigikogu seaduslikust koosseisust.

§ 53. Riigikogu poolt vastuvõetavad seadused esitab Riigikogu juhatus väljakuulutamiseks Vabariigi Presidendile, kes on õigustatud seaduse väljakuulutamise seisma panema nii kauaks, kui ei ole sedasama seadust uuesti vastu võtnud järgmine Riigikogu.

Oma otsusest, seadust väljakuulutamata jätta, teatab Vabariigi President Riigikogu juhatusle hiljemalt kolmekümne päeva jooksul seaduse kättesaamise päevast arvates.

§ 55. Riigikogule kuulub riigiasutuste majandusliku tegevuse ja riigieelarve täielendamise kontroll. Riigiasutuste ja ettevõtete majandusliku tegevuse ning riigieelarve teostamise alaline kontroll on Riigikontrolöri ülesanne, kelle valimise kord ja võimkond ühes Riigikontrolli korraldusega kindlaks määratakse eriseaduses.

Peatükk. 5.

Vabariigi Presidendi ja Valitsusvõimu korraldusest.

§ 57. Valitsusvõimu teostavad Eesti Vabariigi President ühes Vabariigi Valitsusega.

§ 58. Vabariigi President valitakse rahva poolt üldisel, üheaolisel, otskoheisel ja salajasel hääletamisel viieks aastaks.

Valimisõigus on kõigil kodanikel, kellel on hääleõigus Riigikogu liikmete valimistel.

Vabariigi Presidendi valimisteks kujundab kogu Vabariik üheainsa valimisringkonna.

Valitavad on hääleõiguslikud kodanikud, kes on vähemalt 40 aastat vanaks saanud.

Hääletamisele tulevad ükski kandidaadid, kelle valimist toetavad vähemalt 10 tuhat hääleõiguslikku kodanikku.

Kui esimesel valimiskäigul ükski kandidaatidest ei koonda oma peale absoluutset enamust kõigist äraantud häältest, siis korraldatakse hiljemalt ühe kuu jooksul hääletamist kahe kandidaadi kohta, kes kõige ohkem hääli saanud, misjuures valituks tunnustatakse see kandidaat, kes on rohkem hääli saanud.

§ 59. Vabariigi President kui Eesti Vabariigi kõrgem võimu esindaja: 1) esitab Vabariiki siseriiklises ja rahvusvahelises elus; 2) kutsub ametisse ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse, Peaministri ja ministrid; 3) valvab riigivõimu teostamise üle Vabariigis; 4) juhatab Vabariigi Valitsuse koosseisuid neil kordadel, kui tema seda tarvilikuks

peab; 5) on õigustatud Riigikogu enne selle volituste lõppu laiali saatma ja uusi valimisi määrama, kui Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahel tekivad vastolud, mis takistavad valitsusvõimu edukat teostamist ehk rikuvad riiklikke huvisid; 6) kuulutab välja Riigikogu poolt vastuvõetud seadused, misjuures tema on õigustatud riiklikkudel kaalumistel avaldamata jätma üksikut seadust niikauaks, kui järgmine Riigikogu ei ole uuesti vastu võtnud sedasama seadust; 7) on õigustatud kooskõlas seadustega välja andma määrusi ja korraldusi; 8) on rahuajal Vabariigi kaitsevõime ülemjuhatajaks; 9) kuulutab Vabariigi Valitsuse ettepanekusõda ning teeb rahu Riigikogu vastava otsuse põhjal; 10) kuulutab Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja kaitseisukorra üksikutes riigiosades kui ka kogu riigis ja esitab selle kinnitamiseks Riigikogule ja 11) otsustab armuandmise palved.

§ 60. Vabariigi Valitsus koosneb Peaministrist ja ministritest, kelle arv, tööjaotus kui ka ligem võimkond määratakse kindlaks eriseaduses.

§ 61. Peaminister on Vabariigi Presidendi asetäitjaks, juhhib Vabariigi Valitsuse tegevust, juhatab valitsuse koosolekuid ja võib aru pürida üksikutelt ministritelt nende tegevuse kohta.

§ 62 Vabariigi Valitsus teostab Vabariigi sise- ja välispoliitikat, hoolitseb Vabariigi välise puutumatuse, sisemise julgeoleku ja seaduste täitmise eest, tegutsedes seejuures kooskõlas Vabariigi Presidendi vaatekohtadega.

Tema: 1) seab kokku riigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve ja esitab selle Vabariigi Presidendi heakskiitmiseks Riigikogule kinnitamisele, 2) esitab Vabariigi Presidendi ametisse kinnitamiseks ja ametist vabastamiseks kaitsevõime ja kodanlik ametnikke, kuivõrd see ülesanne ei ole usaldatud seaduse järele teiste ametiasutuste kätte; 3) teeb Vabariigi Presidendi nimel ja heakskiitmiseks lepinguid võõraste riikidega ja esitab need Riigikogule kinnitamiseks; 4) esitab seaduseelnõusid Riigikogule ja 5) annab Vabariigi Presidendi kinnitamiseks välja seadustega kooskõlas seadusi, määrusi ja korraldusi.

§ 64. Vabariigi Valitsusel peab olema Riigikogu usaldus. Valitsus ja tema üksikud liikmed lahkuvad ametist, kui Riigikogu neile avaldab otsekohest umbusaldust ja kui selle peale Vabariigi President ei saada laiali Riigikogu.

§ 65. Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse asjade ajamine pannakse Riigikantselei peale, mis seisab Vabariigi Presidendi valve all. Riigikantseleid juhatab Riigisekretär, kelle nimetab ametisse Vabariigi President.

§ 66. Vabariigi Presidendi aktid, välja arvatud juhustel, mis ette nähtud § 59 p. 2, peavad kandma Peaministri ehk vastava ministri allkirja, kes on nende aktide eest vastutav Riigikogu ees.

Kõik valitsemise aktid, mis antakse Valitsuse poolt, peavad kandma tähtsamatel kordadel Vabariigi Presidendi ja Peaministri ehk üksiku ministri allkirju, muudel kordadel Peaministri ja vastava ministri allkirju.

Vabariigi President ei kanna oma poliitilise tegevuse eest vastutust välja arvatud riigi-äraandmise süüteod.

§ 67. Vabariigi Presidendi, Peaministri ja ministrite kohtulikule vastutusele võtmine ametialaliste süütegude eest võib sündida eriseaduses ettenähtud korras üksnes Riigikogu sellekohase otsuse põhjal, mis on tehtud Riigikogu liikmete $\frac{3}{5}$ hääleteenamusega.

Asja arutamine allub Riigikohtule.

Peatükk 6.

§ 69. Ülemat kohtuvõimu Eestis teostab Riigikogu poolt valitud ja Vabariigi Presidendi poolt ametisse kinnitatud riigikohtunikudest koosnev Riigikohus.

§ 70 Kohtunikke, kui nad seaduse järele ei ole valitavad, kinnitab Riigikohtu ettepanekul ametisse Vabariigi President.

Peatükk 7.

§ 76. Omavalitsuste üksuste esituskogud valitakse ühesugustel alustel Riigikoguga.

Peatükk 8.

§ 80. Mobilisatsiooni väljakuulutamise kui ka sõja alguse korral läheb Vabariigi kaitseväge juhatamine Vabariigi Presidendilt tema poolt määratud iseäralise kaitseväge ülemjuhataja kätte, kelle võimupiirid on kindlaks määratud eriseadusega.

§ 81, Vabariigi Presidendil on õigus Vabariigi Valitsuse ettepanekul välja anda eriseaduses ettenähtud alustel ja korras kaitsevässe puutuvaid seadlusi ja määrusi.

§ 82. Vabariigi kaitsejõudude mobilisatsiooni väljakuulutamise otsustab lõplikult Riigikogu.

Vabariigi Presidendi on õigus Vabariigi Valitsuse ettepanekul ilma Riigikogu otsust ära ootamata mobilisatsiooni välja kuulutada, kui võõras riik on Vabariigile kuulutanud sõda, alanud sõjalist tegevust või välja kuulutanud Vabariigi vastu mobilisatsiooni.

Peatükk 10.

§ 68. Põhiseadus on vankumatuks juhteks Riigikogu, Vabariigi Presidendi ning kohtu- ja valitsusasutuste tegevuses.

Artikkel II.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise maksmapanemiseks määrata järgmist:

§ 1. Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutused, mis väljendatud selle seaduse artiklis I, hakkavad maksuma sajandal päeval pärast selle seaduse vastuvõtmist rahvahääletamisel. Ühes sellega kaotavad oma maksvuse Eesti Vabariigi Põhiseaduse need pealkirjad, sissejuhatus ja paragrahvid, mis on asendatud selle seaduse artiklis I toodud pealkirjadega, sissejuhatus ja paragrahvidega.

§ 2. Üheksakümne üheksa päeva jooksul, arvates selle seaduse vastuvõtmisest rahvahääletamisel, on Riigikogu kohustatud maksuma panema seadused, mis on tarvilikud selle seaduse artiklis I väljendatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muudatuste teostamiseks pärast nende maksmahakkamist.

§ 3. Uued Riigikogu valimised ja Vabariigi Presidendi valimised pannakse toime kahe kuu jooksul, arvates selle seaduse artiklis I väljendatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muudatuste maksmahakkamise päevast (selle seaduse art. II § 1).

§ 4. Senise Riigikogu liikmete volitused lõpevad eelmises paragrahvis (art. II § 3) tähendatud uue Riigikogu volituste algusega.

Senine Riigivanem loetakse Vabariigi Presidendi asetäitjaks alates selle seaduse art. I väljendatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse maksmahakkamise päevast (selle seaduse art. II § 1) kuni eelmises paragrahvis (art. II § 3) tähendatud Vabariigi Presidendi ametisse astumiseni, Eesti Vabariigi Põhiseaduse muudetud ja maksmahakkanud paragrahvide alusel.

*Eesti Rahvuslaste Klubi alustab käesoleva trükiteo-
sega oma väljannete sarja, milles leiavad käsitlust meie
avaliku elu enam või vähem akuutsed küsimused.*

*See toimetistesari ei esita Klubis läbiharutatud ja
koosolekuil vastuõetud seisukohti, vaid on mõeldud kü-
simuste esiplaanile nihutamiseks, mis nõuavad ühiste sei-
sukohta võtmist ja põhjalikumat kaalumist.*

Eesti Rahvuslaste Klubi.

Nimemärgistu.¹⁾

Akel, Fr. lk. 69
Amberg, R. 8
Anderkopp, A. 65, 82, 116, 117, 118, 119
Bernhard, H. A. 51, 53, 59
Bossche, V. d. 7
Einbund, K. 11
Eller, A. 8
Grünthal, T. 8
Jaakson, J. 69
Jans, J. 36, 37
Karlson, Fr. 30
Kornel, K. 7, 20, 21, 30, 31, 32, 36
Korsakov, F. 69, 112
Kukke, H. 8, 14
Kurs-Olesk, M. 11
Lattik, J. 70
Leps, A. 86
Loorits, O. 8
Madisson, E. 22, 54
Maim, N. 8, 23
Mõttus, A. 70
Mägi A. 8
M(änd, O.) 71

1) Märgistusse pole kantud nimetähedega ega juhuliste pseudonüümidega tähistatud kirjutiste autorid.

Nurk, M. 8
 Palkoja, P. 89, 90, 91
 Piip, A. 32, 33, 68
 Piiskar, J. 70
 Pitka, J. 8, 28
 Poom, E. 8
 Poska, J. 89, 90
 Päts, K. 67, 68, 69, 86
 Rei, A. 14, 18, 20, 21, 22, 28, 68, 137
 Relander, O. 91
 Roos, Ed. 8
 Rõuk, Th. 10, 67
 Rägo, R. 8
 Sapotzki, L. 8
 Schäffer, H. 47
 Seljamaa, J. 11
 Snowden, Ph. 32
 Strandmann, O. 69
 Susi, A. 39, 39
 Tatarin-Tarnheyden, E. 49
 Teemant, J. 68, 69
 Tõnisson, J. 69, 86
 Uluots, J. 8, 11, 14, 16, 17, 86, 87, 136, 137, 139, 141
 Wirth, J. 31

Sisukord.

	Lk.
Saateks.	7
Sissejuhatis.	
§ 1. Küsimuse püstitus	9
Eesti riikliku ehitise põhijooni. Mõjustusi Põhiseaduse kujundamisel. Põhiseaduse muutmistarviduse eltajaid ja pooldajaid. Arutelu lähtekoht ja ulatus.	
1 peatükk.	
Riigikogu ümberkujundamine.	
§ 2. Riigikogu ülesanded ja töökorraldus . . .	16
Riigikogu oma ülesandelt teiste riikide rahvaesinduskogude keskmise läbilõiguga võrrelduna. Riigikogu omaduseline tase ja selle järeldused. Riigikogu töökoorma vähendamise tarve ja selle võimalusist. Viipeid Riigikogu töö viljakamaks muutmiseks.	
§ 3. Riigikogu praegune valimisseadus ja selle puudusi	23
Valimisseaduse aluslikke põhimõtteid. Valimisseaduse puudusi. Põhinõudeid uue valimisseaduse kohta.	
§ 4. Majoritäär-valimisviis õiguspoliitilisest lähtekohast	29
Majoritäär-valimisviisi häid külgi. Majoritäär-valimisviisi olelevaid ja arvata vaid puudusi.	
§ 5. Ettepanekuid Riigikogu komplekteerimiseks	40
Rahvaerakonna poolt esitatud Põhiseaduse muutmiseel- nõus soovitatud valimisviis. Rahvaesinduskogud arvude fetišismil kammitsais. Kutse-esinduslike erakondade kas- vamistendents. Ettepanek Riigikogu komplekteerimiseks.	

	Lk.
§ 6. Teisi tähtsamaid küsimusi seoses Riigikogu ümberkujundamisega	58
Vanuse alam-määr valimisõiguse saamiseks. Riigikogu- liikmete tasuküsimus. Riigikogu volituste kestusaeg.	

2 peatükk.

Valitsusvõimu kindlustamine.

§ 7. Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vastasti- kune vahekord ja selle tegelikud tule- mused	65
Valitsusvõimu organi korraldus Põhiseaduse järgi. Riigi- kogu võim Vabariigi Valitsuse suhtes. Valitsuse ebasta- biilsus ja kavakindlusetus valitsemises. Poliitilised ministrid. Peanõud riikliku valitsusvõimu organi ümberkorraldamisel.	
§ 8. Valitsusvõimu organi ümberkorralduse põhihooni põllumeestekogude ja rahva- erakonna kavades	74
Valitsusvõimu organi ümberkorralduse üldaluseid. Vaba- riigi presidendi ja Vabariigi Valitsuse vastastikune vahe- kord põllumeestekogude kava järgi. Vabariigi presidendi ja Vabariigi Valitsuse vastastikune vahekord rahvaera- konna kava järgi.	
§ 9. Valitsusvõimu kindlustamisvahendeid.	88
Üldisi märkusi. Põllumeestekogude ja rahvaerakonna ka- vade presidendi-instituut valitsusvõimu kindlustamisva- hendina. Umbusalduse avaldamiskorra muutmine valit- susvõimu kindlustamiseks. Uus suund valitsusvõimu kindlustamiseks.	
§ 10. Ettepanekuid valitsusvõimu organi üm- berkorraldamiseks	101
Põhikogu. Valitsemiskava koostamine ja kindlaksmäära- mine ning Vabariigi presidendi ja Valitsuse ametisse as- tumine. Vabariigi presidendi ja põhikogu vahekord Va- bariigi Valitsusega. Presidendi ja Riigikogu vahekord. Seletusi esitatud kava kohta.	

	Lk.
§ 11. Teisi tähtsamaid küsimusi seoses presidendi-instituudi sisseseadmisega	115
Presidendi valimisviis ja nõuded tema isiku kohta. Presidendi võimuplirid. Presidendi ja valitsusliikmete kohtulik vastutavus.	
3. peatükk.	
Põhiseaduse muutmise teostamine.	
§ 12. Põhiseaduse muutmise ulatus	126
Põllumeestekogude ja rahvaerakonna seisukoht. Põhiseaduse muutmise vajalik ulatus. Teisi põhjendeid Põhiseaduse revideerimiseks kogu ulatuses.	
§ 13. Põhiseaduse muutmise teostamisaeg	132
Eesti Sotsialistliku Töölisperalei riigikogurühma seisukoht. Eesti Sotsialistliku Töölisperalei riigikogurühma seisukoha hinnang.	
§ 14. Põhiseaduse muutmise eeltööd	138
Eesti Vabadussõjalaste Keskkliidu seisukoht. Põhiseaduse muutmise eeltööde senine käik. Ettepanekuid Põhiseaduse muutmise teostamisviisi kohta.	
Lisad.	
I Eesti Vabariigi Põhiseadus	145
II Põhiseaduse muutmis-eelnõud	
A Põllumeestekogude riigikogurühma poolt 1929. a. esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus	155
B. Rahvaerakonna riigikogurühma poolt 1930. a. esitatud Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise eelnõu	161
Saatesõna Eesti Rahvuslaste Klubiilt	166
Nimemärgistu	167